

La Indefinición jurídica del asilo diplomático al hilo de la práctica internacional: «Una figura olvidada»*

The legal uncertainty of the diplomatic asylum in line with international practice: «A forgotten figure»

Elena C. DÍAZ GALÁN

Profesora de Derecho Internacional Público
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
elenacdiaz1@gmail.com

RECIBIDO EL 15 DE ENERO DE 2019 / ACEPTADO EL 8 DE FEBRERO DE 2019

Resumen: El asilo diplomático sigue colmado de lagunas en el Derecho internacional. Se trata de una figura compleja por los numerosos elementos políticos que la caracterizan. La práctica, sin embargo, es abundante. Ya sea bajo la denominación de protección humanitaria o de asilo diplomático en sentido estricto. El objetivo de este estudio es resaltar la práctica de los Estados a la hora de conceder acogida a perseguidos políticos. Esto supone reflexionar sobre la naturaleza política del asilo diplomático, la soberanía de los Estados, su posible reconocimiento en el orden internacional e, incluso, como derecho fundamental. Las contradicciones de los Estados en materia de asilo diplomático exigen que se aborde una detallada regulación jurídica.

Palabras clave: Asilo diplomático. Protección humanitaria. Carácter político. Regulación internacional. Derechos Humanos.

Abstract: Diplomatic asylum continues having many loopholes in international law. It is a complex figure because of the several politic elements which characterize it. However, practice is plentiful: Whether under the name of humanitarian protection or diplomatic asylum in a strict sense. The purpose of this study is to highlight the practice of States when granting political persecuted persons. The former compels to reflect on the political nature of diplomatic asylum, the sovereignty of States or the possible recognition of diplomatic asylum in the international order even as a Human Right. Contradictions of States regarding diplomatic asylum require address a detailed legal regulation.

Keywords: Diplomatic Asylum. Humanitarian Protection. Political nature. International regulation. Human Rights.

Sumario: INTRODUCCIÓN. I. EL «SILENCIO» POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL ASILO DIPLOMÁTICO. 1.1. El marcado carácter político del asilo diplomático. 1.2. Única sentencia del TIJ: ¿avance o retroceso? II. LA EVOLUCIÓN EN EL RECONOCIMIENTO DEL ASILO DIPLOMÁTICO: ASILO Y PROTECCIÓN HUMANITARIA. 2.1 Asilo diplomático en la práctica de los Estados latinoamericanos. 2.2 «Protección humanitaria» en la práctica de otros Estados. 2.2.1. Estados Unidos: entre la «teoría» y la «práctica». Ausencia de criterios uniformes. 2.2.2. Los Estados europeos. Especial referencia al caso español: «Deshaciendo un mito». 2.2.3. Prácticas de otros Estados no europeos. III. ¿UN NUEVO ESCENARIO?: ALGUNAS REFLEXIONES EN EL CASO PARTICULAR DE JULIAN ASSANGE. 3.1. Un posible nuevo caso de asilo: persecución política en un Estado democrático. 3.2. ¿Un huésped incómodo para Ecuador? IV. HACIA LA PROGRESIVA CONFIGURACIÓN DEL ASILO DIPLOMÁTICO COMO UN DERECHO HUMANO. CONCLUSIONES.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto Cátedra sobre desarrollo y erradicación de la pobreza, Naciones Unidas (SDG-FUND y URJC) V528 y en la línea de investigación sobre derechos humanos del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» de la Universidad Carlos III de Madrid.

INTRODUCCIÓN

El asilo diplomático sigue entrañando numerosas incógnitas en el Derecho internacional. Todavía está pendiente su configuración jurídica precisa y la delimitación en su aplicación práctica. La naturaleza eminentemente política del asilo diplomático es la razón fundamental que explicaría todas las dudas que surgen a la hora de regular e implementar esta institución. Los Estados prefieren continuar en la ambigüedad cuando se trata de establecer criterios y llegar a acuerdos en materia de asilo diplomático. Esto queda demostrado, entre otros, por lo siguiente: Por un lado, en las escasas referencias que sobre esta materia existen en los instrumentos internacionales de carácter universal. Las referencias son generales y, por el contexto, se refieren más al asilo territorial. Asimismo, la doctrina y la jurisprudencia internacional han descuidado sobremanera el asilo diplomático, orientando sus debates hacia el asilo territorial. Los pronunciamientos de los Tribunales internacionales son escasos y, en ocasiones, no han hecho otra cosa sino oscurecer aún más los perfiles del asilo diplomático. Por otro lado, la práctica enseña que no existe un acuerdo generalizado sobre qué se entiende por asilo diplomático y cuándo estaríamos ante un caso de esta índole. Mientras algunos Estados, aplicando lo que se podría calificar como «asilo diplomático de facto», justifican su intervención en la necesaria «protección humanitaria»; otros, sin embargo, califican a la misma acción de asilo diplomático propiamente dicho. Las denominaciones varían sustancialmente aunque el resultado pudiera ser el mismo¹.

El reconocimiento de derechos al individuo en la esfera internacional ha complicado más la tarea de perfilar el asilo diplomático. La mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, tanto regionales como universales, hacen mención al asilo. Entre otros, el artículo 22.7 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) reconoce que «toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de

¹ Este aspecto que podría parecer irrelevante constituye un elemento clave a la hora de reconocer y regular jurídicamente el asilo diplomático, teniendo consecuencias directas en la tramitación de los casos de asilo que se presentan en las embajadas y, también, en el reconocimiento de esta institución. En la práctica, como sabemos, existe una fina línea entre los elementos que caracterizarían el asilo diplomático y la protección humanitaria, puesto que de hecho el ejercicio del asilo diplomático se basa, en esencia, en criterios de humanidad.

acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales». Todo indica que esta Convención se refiere al asilo territorial, pero no cabe excluir otras interpretaciones al respecto. Basta recordar la pregunta planteada por Ecuador a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Opinión Consultiva, de 30 de mayo de 2018, al hilo del asilo diplomático concedido a Julian Assange en su legación diplomática en Reino Unido. Aquí, se plantea la discusión en relación con el posible reconocimiento del derecho de asilo diplomático dentro del artículo 22.7 de la CADH y, por lo tanto, su consideración como un derecho humano. Un derecho subjetivo de la persona que entrañaría obligaciones para los Estados. Aunque, la Corte niegue la existencia de tal derecho subjetivo en el caso del asilo diplomático, el asunto no deja de suscitar algunas interrogantes. La vinculación entre asilo diplomático y derechos humanos ha sido puesta de relieve en más de una ocasión puesto que quizás podría ser la solución más efectiva a la hora de esclarecer el papel de esta institución en el derecho internacional. Aceptado el derecho a pedir asilo, los debates se centran, por lo tanto, en la existencia de un deber del Estado de otorgarlo con base en el respeto y protección de los derechos humanos, también en el caso del asilo diplomático.

En esencia, el asilo diplomático es una de las figuras más interesantes y, a la vez, que resultan más desconocidas en el Derecho internacional. A pesar de sus lejanos orígenes², la comunidad internacional no ha sido capaz de llegar a un acuerdo sobre esta materia³. En los últimos años, el asilo diplomático se ha visto «realizado» por la práctica internacional y todo parece indicar que se podría estar ante nuevos supuestos en esta materia. El «caso Assange» ha

² En particular, FRANCIONI, F., *Asilo Diplomático, Contributo allo studio delle consuetudini locali nel diritto internazionale*, Milán, 1973, pp. 1 y ss; ZOLLER, E., *Le Droit d'asile*, Bilan de recherches de la section de langue française du centre d'étude et de recherche de l'académie en Académie de droit international de la Haye, Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales, 1989, Dordrecht, 1990, pp. 18 y 19; CHAVARRI PORPETA, R., «El Derecho de Asilo político en Hispanoamérica, Mundo Hispánico», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 109, enero-febrero 1960, p. 177; RAMÍREZ SINEIRO, J. M., «El Asilo Diplomático: Connotaciones actuales de un atavismo internacional, misión jurídica», *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, n.º 5, enero-diciembre 2012, pp. 91-93 y VELÁZQUEZ, C. M., «Sobre la naturaleza jurídica del asilo en las Legaciones», *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, n.º 1, 1959, pp. 100 y 101.

³ Cabe recordar que la Asociación de Derecho Internacional «discutió una serie de principios sobre el asilo diplomático, lo cual llevó a un proyecto de convención sobre asilo diplomático que (...) sigue los principios establecidos en la Convención de Caracas de 1954», CAÑARDO, H. V., «La extradición, el delito político y el asilo extraterritorial a la luz de los principios del derecho internacional», *Revista de Derecho*, Segunda época, año 8, n.º 8, noviembre 2013, p. 105.

originado una situación singular en lo que se refiere al reconocimiento y funcionamiento del asilo diplomático. Incluso, ha agravado más su complejidad lo que demuestra la imperiosa necesidad de que la comunidad internacional se ocupe de regular el asilo diplomático. La naturaleza esencialmente política del asilo diplomático, su carácter puntual y la voluntad de los Estados por conservar intacta su soberanía y evitar cualquier intromisión en sus asuntos internos, hacen difícil que este tema se debata con frecuencia y, sobre todo, que se lleguen a soluciones concluyentes. Así lo demuestra la actitud adoptada por la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas (CDI) cuando, al hilo del debate sobre privilegios e inmunidades diplomáticas, decide no considerar la cuestión del asilo diplomático⁴.

Las dos posiciones «bien definidas» en materia de asilo diplomático no resolvería los problemas que plantea esta cuestión. Por una parte, la postura de los Estados latinoamericanos, partidarios del asilo diplomático y, por otra parte, la del resto de Estados que no reconocerían, en principio, esta institución. Ahora bien, las posiciones teóricas se complican sumamente cuando se realiza un estudio más detallado de la práctica internacional. Así, cabe reconocer que, al menos España, ha desarrollado una notable práctica en materia de «asilo diplomático», llegándose a afirmar que los orígenes de esta institución esencialmente latinoamericana se sitúan en Europa y específicamente en el país ibérico⁵. Asimismo, otros Estados no latinoamericanos han

⁴ ARREDONDO, R., «Wikileaks, Assange y el futuro del Asilo Diplomático», *REDI*, vol. 69/2, julio-diciembre 2017, p. 122.

⁵ Se ha afirmado que «hay que reconocer que la tesis que sustenta una pretendida autonomía de la tradición latinoamericana, así como aquella que afirma existir en el asilo una impronta española, tienen mayor asidero en cuanto se refiere al asilo diplomático». Más aún, «la tesis del origen predominantemente español de la institución se refuerza con las (...) disposiciones de Carlos I de España y V de Alemania, y con numerosos casos de asilo ocurridos en legaciones de países europeos y de los Estados Unidos en Madrid». En palabras quizá más claras se ha dicho que «en América Latina, donde la fuente principal del asilo diplomático es, sin duda, española (aunque la raíz doctrinaria de la adhesión a la institución se remonte a la Revolución Francesa), no sólo no se produce un rechazo hacia la institución (...) sino que su aplicación (...) experimenta un desarrollo (...) que marca, con predominio, la tradición regional en los siglos XIX y XX y la distingue de la universal», ESPONDA FERNÁNDEZ, J., «La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados», en L. Franco (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo «asilo-refugio» a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, San José, 2004, pp. 85-87. Sobre los orígenes europeos de la institución de asilo ver, entre otros: ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador y en América*, Guayaquil, 2007, prólogo, p. 11 y pp. 21 y 87; VELÁZQUEZ, C. M., *Sobre la naturaleza jurídica*, op. cit., p. 99; y TORRES GIGENA, C., *Asilo Diplomático. Su Práctica y Teoría*, Buenos Aires, 1960, pp. 31 y ss.

otorgado «asilo» en sus legaciones en distintos momentos históricos justificándolo como «protección humanitaria» o respaldándose en los usos y costumbres del Estado territorial. Pero, además, resulta contradictorio que los Estados precursores del «principio de no intervención» sean los más favorables a reconocer y aplicar, por vía consuetudinaria y convencional, el asilo diplomático.

Por si fuera poco, cabría plantear también quién sería, llegado el caso, la autoridad competente para resolver las contradicciones en el asilo diplomático y aplicar criterios uniformes si es que esto fuera posible. Acudir a Tribunales internacionales no sería la mejor solución para llegar a conclusiones que complazcan al conjunto de la comunidad internacional como quedó demostrado en el asunto Haya de la Torre. Sin embargo, todo pone de manifiesto la urgencia de regular el asilo diplomático en el plano universal. Por todo, el asilo diplomático se erige como un asunto de gran actualidad que por su carácter controvertido no encuentra una salida definitiva en el Derecho internacional. Debatir sobre este asunto puede ser un paso hacia la definición de una institución a veces olvidada y siempre indefinida en términos jurídicos.

I. EL «SILENCIO» POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL ASILO DIPLOMÁTICO

La indiferencia de la comunidad internacional ante el asilo diplomático se aprecie en el siglo XXI y, sobre todo, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Así lo atestiguan la ausencia o escasez de trabajos científicos; la falta de debates de los Estados en órganos y Organizaciones internacionales, la escasa adopción de instrumentos internacionales sobre la materia; y la limitada jurisprudencia de tribunales universales y regionales. Todo ello a pesar de que en la práctica internacional sigan ocurriendo importantes casos de asilo diplomático. En verdad, parece que se ha cerrado una discusión que nunca ha estado resuelta: la reglamentación del asilo diplomático. Más allá de los avances convencionales que sobre asilo diplomático han llevado a cabo los Estados latinoamericanos⁶, en el plano universal no se ha reflexionado profundamente

⁶ En este sentido, no cabe olvidar, sin embargo, que la Convención de Caracas de 1954 hace referencia a las dos variantes del asilo: asilo diplomático y asilo territorial.

ni se ha querido regular jurídicamente esta cuestión. El escaso interés por el asilo diplomático es consecuencia directa de su naturaleza política. En esta línea, se podrían interpretar las palabras de DEN HEIJER para quien el asilo diplomático «if invoked for purely humanitarian reasons, this flexibility may well be welcomed as a sound but modest correction on the principle of territorial sovereignty. If invoked for other reasons, it is likely to be branded as an abuse or unjustified interference in domestic matters»⁷. Con seguridad, en el reconocimiento por un Estado del asilo diplomático y en su concesión confluyen numerosos aspectos de carácter político que derivan de la propia esencia de esta institución. La sentencia del TIJ, de 1951, en el conflicto entre Colombia y Perú por el asilo diplomático concedido al político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre daría por zanjada la cuestión del asilo diplomático para la comunidad internacional. Sólo algunos instrumentos jurídicos regionales se adoptaron con posterioridad en esta materia⁸.

Sin embargo, la discusión sobre el asilo diplomático se ha avivado al hilo de algunos casos recientes como el de Julian Assange, Chen Guangcheng o Alan García. La concesión de asilo diplomático a Julian Assange, en 2012, en la embajada de Ecuador en Reino Unido, se produjo el mismo año que se otorgaba «asilo» al activista chino Chen Guangcheng en la legación de Estados Unidos en Pekín y, hace unos meses, Uruguay denegaba el asilo diplomático al ex presidente peruano Alan García en su embajada en Lima. Estos casos resultan de especial relevancia no sólo porque presentan algunos aspectos específicos del asilo diplomático sino, sobre todo, porque expresan que se ha producido un cambio a la hora de analizar el asilo diplomático, en la que van adquiriendo más fuerza los debates en torno a la protección y garantía de los derechos humanos. A pesar de esto, existe poco interés de los Estados por tratar esta cuestión.

⁷ DEN HEIJER, M., «Diplomatic Asylum and the Assange Case», *Leiden Journal of International Law*, 26, 2013, p. 425.

⁸ En todo caso, cabe recordar, que con anterioridad, «las experiencias de la atroz guerra civil española movieron al Instituto de Derecho Internacional, en su reunión de Luxemburgo de 1937, a inscribir la materia del ‘Asilo en Derecho Internacional’, o sea especialmente el acordado en Embajadas y Legaciones, entre las de mayor importancia para estudiar en una de sus próximas sesiones (...). Al fin las «resoluciones» fueron discutidas por el Instituto de Derecho Internacional, en su reunión de Bruselas en 1948» pero no se llegaría a ninguna conclusión, PLANAS SUÁREZ, S., *El Asilo Diplomático*, Buenos Aires, 1953, pp. 25, 27 y 28. Ver, también, Institute of Droit International, *L'asile en droit international public (à l'exclusion de l'asile neutre)*, Session de Bath, 1950.

1.1. *El marcado carácter político del asilo diplomático*

Rasgo esencial del asilo diplomático es su condición política hasta el punto de que algunos autores han utilizado la denominación «asilo político» para referirse al asilo diplomático⁹. El componente político es más acentuado, si cabe, en el caso del asilo diplomático que en los supuestos de asilo territorial, al menos por varias razones.

En primer lugar, las Convenciones latinoamericanas que se han adoptado sobre asilo diplomático refieren siempre la necesidad de que la persona que pide asilo en las legaciones extranjeras sea perseguida por motivos políticos. Resulta difícil encontrar referencias a otros motivos como la discriminación por razón de sexo, raza o religión. A diferencia del asilo territorial, las expresiones en el asilo diplomático están estrechamente conectadas, y casi en exclusiva, con lo político. Esto no significa impedir, a priori, que una persona perseguida por otros motivos distintos de los políticos, a excepción de los delitos comunes, pudiera pedir asilo en una embajada. Ahora bien, la inexistente práctica internacional en este sentido, pone de manifiesto el sobresaliente carácter político del asilo diplomático¹⁰. En verdad, nada impediría la concesión de asilo diplomático por otros motivos como los señalados distintos a los políticos pero la actual configuración de esta institución y los casos que se conocen permiten resaltar, al menos, su predominante naturaleza política.

En segundo lugar, el análisis de la práctica internacional sobre el derecho de asilo diplomático pone de relieve el estrecho vínculo entre la inestabilidad política de los Estados y el auge de este tipo de asilo. En el continente americano, a raíz de numerosos «enfrentamientos políticos», el asilo diplomático adquiere más fuerza y la adopción de Convenciones latinoamericanas al respecto suponen el reflejo de la práctica en la materia en esta parte del mundo.

Por último, la voluntad de los Estados por conservar íntegramente su soberanía expresa también el carácter político del asilo diplomático. Algunos

⁹ Entre otros ver: VIEIRA, M. A., *Derecho de Asilo Diplomático (Asilo Político)*, Montevideo, 1961.

¹⁰ No obstante, como mantiene JIMÉNEZ LAMBIS «es importante incluir un componente social y desde una orientación de derechos en las políticas públicas con enfoque de género, reconocer a los nuevos actores como agentes de persecución y nuevas realidades sociales, que afectan a poblaciones históricamente discriminadas, como es el caso de los afrodescendientes, indígenas, mujeres, niños y por población LGTBI, mediante la formulación e implementación de medidas o acciones, con el fin de mejorar la situación de las personas refugiadas o asiladas». JIMÉNEZ LAMBIS, L., «Asilo y Refugio en América Latina: ¿Avances o Retrocesos?», *Saber, Ciencia y Libertad*, vol. 8, n.º 1, mayo 2013, p. 67.

detractores del asilo diplomático, llegan «a la conclusión, o a la prueba más contundente, de que el uso del *asilo diplomático* es no sólo muy grave sino además peligroso, por ocasionado a los más audaces atentados contra todos los fueros soberanos del Estado»¹¹. Por lo tanto, la defensa de la soberanía está en el corazón de esta animadversión. Por un lado, el «principio de no intervención» ha sido la excusa perfecta para que algunos autores rechacen la validez del asilo diplomático; y, por otro lado, el establecimiento de límites al principio generalmente reconocido de la «inviolabilidad de las embajadas» ha sido mantenido por muchos Estados como criterio de rechazo al asilo diplomático, originando que, en determinadas zonas del planeta, se denomine «protección humanitaria» a lo que en esencia es «asilo diplomático», sin que se reconozca internacionalmente¹². La discrecionalidad del asilo diplomático como rasgo de su naturaleza política se aprecia en el comportamiento de estos Estados por lo que se ha dicho que «il n'existe pas en droit international de règles impératives qui obligerait l'Etat à octroyer l'asile. C'est en ce sens que l'asile humanitaire n'existe pas; il n'y a d'asile que politique parce que toujours discrétionnaire»¹³.

La soberanía de los Estados sigue siendo el mayor obstáculo para definir, consensuar y conceder el asilo diplomático. La CIJ se hizo eco de esta apreciación al afirmar que «la decisión de conceder el asilo diplomático comporta una derogación de la soberanía del Estado. Sustrae al delincuente a la justicia del mismo y constituye una intervención en un dominio que depende exclusivamente de la competencia del estado territorial. Tal derogación de la soberanía territorial no puede ser admitida, a menos que en cada caso particular se establezca el fundamento jurídico»¹⁴. Esto expresa también el

¹¹ PLANAS SUÁREZ, *El asilo diplomático, op. cit.*, p. 657. En la misma línea, y entre muchas otras afirmaciones de este tipo por el autor, ver pp. 263 y 658 de la obra. La voluntad de los Estados por conservar su soberanía queda patente también en materia de asilo territorial desde el principio: Ver, entre otros, ROBIN, R., «Le droit d'Asile Diplomatique et sa suppression en Haiti», *RGDIP*, t. XV, 1908, p. 480.

¹² Entre otros, ver: CÁCERES-GUERRA, C., *Estudio Jurídico del denominado Derecho de Asilo desde la perspectiva del Derecho Internacional*, Tesis para optar el Título de Abogado, Universidad de Piura, Piura, 2015, pp. 195 y 196; y RAMÍREZ SINEIRO, J. M., *El Asilo Diplomático: Connotaciones, op. cit.*, p. 86.

¹³ ZOLLER, E., *Le Droit d'asile*, Bilan de recherches de la section de langue française du Centre d'étude et de recherche de l'Académie en l'Académie de droit international de la Haye, Centre d'Étude et de recherche de droit international et des relations internationales, 1989, Dordrecht, 1990, p. 23.

¹⁴ CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, Affaire du droit d'asile (Colombie/Pérou), Arrêt du 20 novembre 1950, p. 275.

carácter puntual del asilo diplomático que deriva, sobre todo, de dos factores; Por una parte, en materia de asilo diplomático no existe tanta práctica como en el caso de asilo territorial, por lo que se trata de asuntos que resultan llamativos para la comunidad internacional. Por otra parte, el asilo diplomático se caracteriza por la excepcionalidad, puesto que sólo en caso de urgencia y cuando se cumplen determinados requisitos se concede el «refugio» en las legaciones diplomáticas.

En resumen, el asilo diplomático concentra en sí numerosos aspectos políticos. Priman, por lo general, los intereses de los Estados. Asimismo, no son utópicos los casos en los que la concesión de asilo diplomático ha supuesto la ruptura de relaciones diplomáticas entre dos Estados o ha creado enemistad entre ellos con consecuencias en diversos ámbitos¹⁵. En la mayoría de los casos, la concesión de asilo diplomático en la legación de un Estado entraña recelos en el Estado territorial, a pesar de que en el ejercicio de este mecanismo en la práctica latinoamericana e, incluso, iberoamericana, se haya afirmado que «el asilo político, ya sea territorial o diplomático no constituye un acto inamistoso por parte del Estado asilante, y no debe entenderse como acto de intervención que lesiona la soberanía del Estado territorial, tanto más que por la costumbre internacional y los Tratados multilaterales, los Estados americanos en su mayoría se han pronunciado favorablemente por la institución del asilo»¹⁶. Al menos en el continente americano, resulta difícil sustentar que el asilo diplomático constituya una acto inamistoso para los Estados que lo ejercen y no cabría rechazarlo en aplicación del «principio de no intervención»¹⁷.

¹⁵ Sobre algunos supuestos en los que la concesión de asilo ha tenido consecuencias concretas en las relaciones políticas-económicas entre los Estados ver: ROCA DE CASTRO, O. J., «El asilo político en el Ecuador y en América», Guayaquil, 2007, p. 40. En relación con las afirmaciones sobre posibles «enemistades» que pueda suponer el asilo diplomático ver: ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., pp. 41 y 42 y PLANAS SUÁREZ, *El asilo diplomático*, op. cit., p. 101.

¹⁶ ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., p. 37. En el mismo sentido ver: la tercera Resolución sobre Derecho de Asilo, aprobada por el Primer Congreso Hispanolusoamericano de Derecho Internacional, Madrid, 11 de octubre de 1951.

¹⁷ En verdad, «el asilo no se ha considerado en la América latina como una forma de intervención. Porque jamás se ha aplicado en el sentido de que un gobierno pueda entrometerse en la política interna de un país, favoreciendo las personalidades de un determinado partido. Para honra de los países latinoamericanos, se puede afirmar que todos ellos han practicado el asilo noblemente, generosamente, en favor de individuos de diversas ideologías, hoy en favor de los unos, mañana en favor de los otros, sin verificar discriminaciones, sin tener en cuenta para nada la filiación política de los refugiados. El asilo diplomático no es, pues, contrario al principio de

1.2. *Única sentencia del TIJ: ¿avance o retroceso?*

La importancia del asilo diplomático en la práctica, no se corresponde con la ausencia de jurisprudencia internacional al respecto. Tan sólo se cuenta con una sentencia del TIJ al hilo del asunto Haya de la Torre y una Opinión Consultiva no vinculante de la CIDH como consecuencia del caso WikiLeaks. En realidad, la sentencia sobre el caso relativo al derecho de asilo, de 20 de noviembre 1950, es el único ejemplo de decisión jurisprudencial obligatoria para interpretar el asilo diplomático y esclarecer las lagunas que siguen existiendo en torno a este mecanismo de protección. El análisis de esta sentencia deja, sin embargo, muchas cuestiones a la interpretación. La doctrina científica ha criticado la postura adoptada por la Corte y ha considerado que la sentencia representa más un retroceso que un avance en materia de asilo diplomático¹⁸. No obstante, conviene detener el análisis sobre algún punto esencial de esta sentencia así como sobre las posturas adoptadas por los distintos Estados. Aunque, todo parece indicar que ni tan siquiera la CIJ supo interpretar la asentada práctica del asilo diplomático se destacan dos rasgos esenciales del asilo diplomático: primero, su naturaleza esencialmente política; y segundo, la reticencia por parte de la comunidad internacional en reconocerlo.

Una de las cuestiones que presenta mayores interrogantes sería la obligación o no del Estado territorial de conceder el salvoconducto para el asilado y las implicaciones que tiene esta cuestión en materia de derechos humanos. Esto implica reflexionar, también, sobre el principio de no extradición que constituiría la base para justificar la necesaria concesión del salvoconducto por el Estado territorial para que el asilo diplomático mantenga su carácter temporal y de urgencia y, en definitiva, de excepcionalidad. La Corte entra en el debate sobre el principio de no extradición vinculado a la ficción jurídica de la extraterritorialidad y al componente político del asilo diplomático. En este sentido, sostiene que «le Gouvernement de la Colombie s'est aussi fondé sur l'article 4 de cet accord (refiriéndose al Acuerdo Bolivariano de 1911) relatif à l'extradition d'un criminel par l'Etat sur le territoire duquel il a cherché re-

la no intervención, fundamental en el derecho americano (...)). CAICEDO CASTILLA, J. J., «El Derecho de Asilo», *REDI*, 1957, p. 447. También: GROS ESPIELL, H., «La doctrine du Droit international en Amérique Latine avant la première conférence panaméricaine (Washington, 1889)», *Journal of the History of International Law*, 3, 2001, p. 10.

¹⁸ Por todos, FRACIONI, F., *Asilo Diplomático*, *op. cit.*, pp. 182 y ss.; y ARREDONDO, R., *Wikileaks, Assange y el futuro*, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

fuge. Les arguments présentés à cet égard révèlent une confusion entre l'asile territorial (extradition) d'une part, et l'asile diplomatique d'autre part»¹⁹. La Corte concluye que se debe distinguir entre las dos modalidades de asilo y que sólo en la primera existiría la obligación de cumplir con el principio de la no extradición. En su opinión, la aplicación de este principio en el segundo supuesto supondría una violación de la soberanía del Estado territorial. Está bien diferenciar las dos modalidades de asilo pero la afirmación de la Corte es insuficiente para disipar las dudas sobre el asilo diplomático al menos por dos motivos:

Por una parte, porque con independencia de que el fundamento se encuentre en la aplicación del «principio de no extradición» o no, «la protección primaria y esencial de la institución del asilo en cualquiera de sus modalidades» queda claro que «consiste en no devolver a la persona al Estado perseguidor y desestimar la petición de extradición»²⁰. El propósito y fundamento del asilo, también diplomático, es velar por la seguridad de la persona que solicita esta protección. Garantizar la vida e integridad física del individuo está en el corazón de este mecanismo internacional²¹. Aunque Colombia se refiere al Acuerdo Bolivariano de 1911 en el que tanto este Estado como Perú son partes, también conviene recordar el contenido del Tratado de derecho penal internacional ratificado por Argentina, Chile, Ecuador, Venezuela, Perú y Uruguay²² puesto que este instrumento, que emana del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, en Montevideo, el 23 de enero de 1889, establece, en su artículo 23 que «tampoco dan mérito a la extradición los delitos políticos y todos aquellos que atacan la seguridad interna o externa de un Estado, ni los comunes que tengan conexión con ellos»²³. Más aún, la

¹⁹ *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 274.

²⁰ RAMÍREZ SINEIRO, J. M., *El Asilo Diplomático: Connotaciones*, *op. cit.*, p. 102.

²¹ Como se ha dicho, «se puede afirmar con propiedad que el asilo es una 'institución humanitaria' o que su ejercicio constituye un 'deber de humanidad' o de 'solidaridad humana'». VELÁZQUEZ, C. M., *Sobre la naturaleza jurídica del asilo*, *op. cit.*, p. 105.

²² Sobre los Estados parte en cada uno de los Tratados latinoamericanos sobre asilo, existen algunas discrepancias por lo que se ha seguido, por ser una de las más recientes, la composición a la que hace referencia ARLETTAZ, F., «Naturaleza y Alcance del asilo en el sistema interamericano de Derechos Humanos», *Revista Ius et Praxis*, año 22, n.º 1, 2016, p. 189.

²³ En la misma línea, cabe recordar el artículo 3 del Tratado sobre extradición, adoptado entre México y Colombia en 1928 que establece que «no se concederá la extradición por delitos de culpa, de imprenta, o de orden militar, ni por delitos políticos o por hechos que le sean conexos. El Estado requerido decidirá si el delito por que se demanda a un acusado es político, teniendo en cuenta aquellas de las dos legislaciones que sea más favorable al prófugo».

doctrina considera que el Tratado de 1889 está en el origen de la regulación convencional del Derecho de asilo²⁴.

Por otra parte, aludir a la «intrusión» en la soberanía del Estado territorial mediante la concesión del asilo diplomático para rechazarlo carece de toda base real. Asentada la teoría de la inviolabilidad de las embajadas y considerando el recelo de los Estados por conservar su soberanía, argumentos de este tipo resultan insuficientes. Buena parte de la doctrina ha considerado que en los Estados latinoamericanos la ficción de la extraterritorialidad resulta válida en el caso de asilo diplomático y así lo puso de manifiesto ÁLVAREZ, en su opinión disidente, al decir que «l'asile est considéré dans ces pays comme une conséquence de l'extraterritorialité des locaux où il est donné et non pas comme une protection diplomatique; par suite, on considère qu'il ne constitue nullement une intervention, ni une limitation à la souveraineté de l'Etat territorial, mais l'exercice légitime d'un droit»²⁵. De nuevo, cabe referir la esencia del asilo diplomático en tanto que ésta consiste en la protección de la vida e integridad del asilado²⁶.

El asilo diplomático sigue siendo un derecho del Estado y no del individuo pero, sin embargo, no son pocas las ocasiones en las que se ha alegado la necesidad de reunir en esta figura los intereses del Estado territorial, los del Estado asilante y los del individuo puesto que «persons claiming asylum at an embassy can successfully invoke a right not be removed from it»²⁷. La temporalidad que caracteriza el asilo diplomático, y el respeto de los derechos humanos del asilado, hace imposible que la condición de asilado en una embajada o legación extranjera se perpetúe indefinidamente²⁸. La concesión

²⁴ Sobre este tema, ver: ESPONDA FERNÁNDEZ, J., *La tradición latinoamericana de asilo*, op. cit., p. 82 y CAICEDO CASTILLA, J. J., *El Derecho de Asilo*, op. cit., p. 448. En esta línea se ha dicho que «a nivel convencional, el asilo fue regulado por primera vez por el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889. Ratificado por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, estableció las bases de una figura convencional que fue adquiriendo dimensiones continentales gracias a las convenciones que precisaron la fisonomía del asilo como una institución protectora de derechos humanos fundamentales», RONDANINI, A., «El Derecho a solicitar asilo en Agustín Gordillo», *Derechos Humanos*, 6ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2007, p. XII-2.

²⁵ Opinión disidente de A. Álvarez en el conflicto Colombo-peruano, *Cif, Recueil*, 1950, op. cit., III, p. 292.

²⁶ MANLY, M., «La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos», en *El asilo y la protección internacional*, op. cit., p. 136.

²⁷ DEN HEIJER, M., *Diplomatic Asylum*, op. cit., p. 421.

²⁸ Así se recuerda que en Etiopía «la Embajada de Italia otorgó asilo a cuatro exoficiales de Derg, en 1991, dos de los cuales (...) permanecen en la Embajada», citado en *Amicus Curiae*, Presen-

del asilo llevaría aparejada la obligación de facilitar el salvoconducto por del Estado territorial. En el artículo 12 de la Convención de Caracas así se recoge puesto que «otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el artículo V y el correspondiente salvoconducto»²⁹.

Aunque la opinión contraria de la Corte se ajusta a los criterios del momento histórico para permitir la salida del «refugiado» del Estado territorial, no existiendo obligación por este Estado de conceder el salvoconducto, sin embargo, se aprecia cierta discrecionalidad en relación con la actitud adoptada por Perú respecto a Víctor Haya de la Torre y en relación con otros asilados que se encontraban en las mismas condiciones. Así, BADAWI PACHA recuerda que «en ce qui concerne les mêmes événements du 3 octobre (...) tous les asilés dans huit missions diplomatiques, sauf Haya de la Torre, ont eu leurs sauf-conduits, alors qu'au point de vue de la nature du délit dont ils étaient accusés ou de la nature du cas d'urgence, tous se trouvent dans la même situation»³⁰. Por lo tanto, que el Tribunal se adaptara a las «normas» del momento no significa necesariamente que este órgano no estuviera equivocado en su reflexión. En esta línea, se pronuncian algunas opiniones disidentes con base en la voluntad de los Estados latinoamericanos y, también, en la práctica de asilo diplomático ejercida en Latinoamérica con anterioridad a la sentencia de la CIJ³¹. Aunque

tado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Ecuador, Relativa a La institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación, Coordinación: Baltasar Garzón Real, Director, ILO-CAD SL, 4 de mayo 2017, párr. 66.

²⁹ Este tratado es posterior a la sentencia en el asunto Haya de la Torre, y la Corte mantiene que «le Gouvernement du Pérou n'a pas demandé que Haya de la Torre quittât le Pérou. Ce Gouvernement a contesté la légalité de l'asile qui avait été accordé et il a refusé de délivrer un sauf-conduit. Dans ces conditions, le Gouvernement de la Colombie n'est pas fondé à réclamer, de la part du Gouvernement du Pérou, les garanties nécessaires pour que Haya de la Torre sorte du pays, l'inviolabilité de sa personne étant respectée», *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 279.

³⁰ Opinión disidente de BADAWI PACHA en el Caso Derecho de Asilo (Colombia c. Perú), *CIJ, Recueil*, 1950, p. 305.

³¹ Así, J. J. Caicedo Castilla afirma que el artículo 2.3 de la Convención sobre asilo de la Habana podría estar sujeto a una amplia interpretación, considerando que en él se hace referencia a dos cuestiones independientes. Por un lado, a la posibilidad del Estado territorial para exigir que el asilado salga de su territorio y no tanto como un condicionante para la concesión del salvoconducto sino, más bien, con base en la naturaleza de urgencia y temporalidad que caracterizan al asilo. Por otra parte, a la capacidad que tiene el Estado asilante para pedir el salvoconducto cumpliendo así con los objetivos y finalidad que entraña la figura del asilo. Más aún, «la pratique

quepan interpretaciones, el artículo 17 del Tratado 1889, del que Perú es parte, establece que en el asilo diplomático «el jefe de la Legación está obligado a poner inmediatamente el hecho en conocimiento del Gobierno del Estado ante el cual está acreditado, quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible. *El jefe de la Legación podrá exigir, a su vez, las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional respetándose la inviolabilidad de su persona*»³².

La temporalidad es esencial en el asilo diplomático y conlleva necesariamente que se permita la salida de la persona asilada del Estado territorial. La protección de la vida y la seguridad de la persona motivan al Estado asilante a pedir el salvoconducto y esta petición debería ser respetada y garantizada por los Estados territoriales³³. Además, en esta línea, debido también al carácter temporal y de urgencia del asilo no cabe olvidar que el artículo 2 de la Convención de la Habana sobre asilo, de 1928, de la que tanto Perú como Colombia son partes, establece que «el asilo no podrá ser concedido sino (...) por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad». Todo parece indicar, entonces, que la concesión del salvoconducto por el Estado territorial resulta necesaria.

El pronunciamiento de la CIJ en este caso supone un claro retroceso para la regulación del asilo diplomático. El análisis de la sentencia de 1950 y de la de 13 de junio de 1951 revela una falta de conocimiento de la práctica latinoamericana en materia de asilo diplomático: no se afirma la institución del asilo diplomático, no se reconoce la calificación unilateral por el Estado asilante, y no se exige la obligatoriedad de dar salida al «refugiado» con las garantías

unanime des États américains est conforme à cette interprétation. Dans tous les cas d'asile, l'agent diplomatique a toujours demandé et obtenu la sortie du réfugié sans attendre que le gouvernement territorial en prenne l'initiative», Opinión disidente, *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 372, párr. 19. Es probable que se refiera a esto, también, BADAWI PACHA, Opinión disidente, *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 306. En relación con la interpretación de «caso de urgencia» y la necesaria temporalidad del asilo diplomático con las consecuencias que esto entraña, ver, también: Opinión disidente de READ y AZEVEDO, *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, este último: pp. 334 y 335, párr. 4.

³² (Cursiva añadida).

³³ Como mantuvo A. Álvarez en su Opinión disidente, los Estados latinoamericanos, han establecido como práctica común de este tipo de asilo la posibilidad de que «l' état qui a accordé l'asile demande parfois, dans ce même but un sauf-conduit pour l'asilé». Para este juez, esta conducta sin haber cristalizado como costumbre internacional, se podría definir como una de las «pratiques ou modalités d'application suivies ordinairement par les Etats de l'Amérique latine» en el caso de asilo diplomático, *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, V, p. 295. Así lo demuestran los desenlaces en múltiples casos de asilo diplomático en Latinoamérica.

necesarias. Más allá de que exista o no una obligación de otorgar asilo en las legaciones diplomáticas de determinados Estados parece indudable, al menos, la existencia de una obligación de respetar el asilo diplomático concedido cuando se cumplan los requisitos para ello, como sucedió en el asunto Haya de la Torre³⁴. Todo ello, pone de relieve el desacertado pronunciamiento de la Corte en este asunto.

En resumen, cabe destacar la asentada práctica del asilo diplomático en la región latinoamericana y la importancia de considerar esta práctica. No se trata de hacer una interpretación extensiva que permita los abusos en torno a la concesión del asilo diplomático pero *«une interprétation restreinte ne doit pas aller jusqu'à déformer les buts visés par l'asile et aboutir pratiquement à annuler celui-ci par un attachement excessif à la lettre des textes»*³⁵. La práctica latinoamericana enseña que son pocas las ocasiones en las que el asilo ha originado conflictos entre los Estados y muchas menos en las que ha creado controversias irresolubles entre ellos³⁶, lo que prueba su eficacia, el respeto del principio de la buena fe en su aplicación y el compromiso que existe con el asilo diplomático en Latinoamérica, basado en el principio de solidaridad.

II. LA EVOLUCIÓN EN EL RECONOCIMIENTO DEL ASILO DIPLOMÁTICO: ASILO Y PROTECCIÓN HUMANITARIA

Los inicios del asilo diplomático propiamente dicho se podrían situar en el s. XVI aproximadamente, en el continente europeo en el que paulatinamente se decide excluir del asilo diplomático a los delincuentes comunes, reconociéndose tan sólo el derecho de solicitar asilo a los perseguidos por motivos políticos. Durante el siglo XIX, el asilo diplomático comienza a afianzarse en la realidad

³⁴ Cabe recordar que algunos meses después de la sentencia de la Corte, Colombia otorga el salvoconducto al Capitán *Silva Romero* asilado en la legación guatemalteca en ese país. En este caso, a pesar de algunos obstáculos para otorgar el salvoconducto por parte del gobierno colombiano, por dudar de si realmente se trataba de un delito político, finalmente éste aceptaría la calificación hecha por Guatemala y concedería autorización al asilado para abandonar el país, CHAVARRI PORPETA, R., «El Derecho de Asilo político en Hispanoamérica», *Mundo Hispánico, Revista de Estudios Políticos*, n.º 109, enero-febrero 1960, pp. 185 y 186.

³⁵ Opinión disidente de AZEVEDO, *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 335, párr. 5 (cursiva añadida).

³⁶ Así, «c'est bien la première fois qu'une querelle de ce genre est parvenue devant une juridiction internationale, car toutes les difficultés, rarement constatées, ont été, jusqu'à présent, très facilement résolues», *ibid*, p. 334, párr. 3.

latinoamericana al tiempo que pierde popularidad en los Estados europeos³⁷. En todo caso, las distintas etapas que caracterizan el asilo diplomático se aprecian en la política y práctica de los Estados, tanto del continente americano como de otras regiones del planeta y revelan que el asilo diplomático es una institución controvertida y poco uniforme desde todas las perspectivas.

Las características de los Estados que conforman la realidad latinoamericana han propiciado, sin embargo, un terreno más fértil para la aplicación y reconocimiento del asilo diplomático. No son pocos los instrumentos jurídicos que se han adoptado en la materia entre numerosos Estados latinoamericanos. La situación quedaría, por lo tanto, resuelta: mientras que en los Estados latinoamericanos se reconoce y practica con cierta normalidad el asilo diplomático, en los demás Estados se negaría la existencia de este tipo de asilo por motivos políticos y se tendería a prestar esta «ayuda» basándose únicamente en consideraciones humanitarias, otorgando «refugio» mediante lo que se ha calificado como «protección humanitaria». Prescindiendo de esta distinción, para destacar el contenido de lo que acontece, también la práctica de otros Estados ocupa un importante lugar en esta materia, hasta el punto de que se ha advertido la naturaleza «iberoamericana» del asilo diplomático³⁸. Incluso, Estados no iberoamericanos han concedido «asilo diplomático» en no pocas ocasiones, tanto en sus legaciones extranjeras acreditadas en los Estados latinoamericanos como en embajadas situadas en países que, en principio, no reconocen el asilo diplomático. Por lo tanto no está resuelto el debate en torno al asilo diplomático y su consideración como tal o como un mero acto de «protección» basado en criterios de humanidad. Sólo una posición clara de los Estados y, sobre todo, una coherencia entre la «teoría» y la «práctica» ayudarían a esclarecer estas cuestiones que conllevan a la indefinición del asilo diplomático.

2.1. *Asilo diplomático en la práctica de los Estados latinoamericanos*

Los Estados latinoamericanos son los únicos que *reconocen, practican y han regulado jurídica y conjuntamente* el asilo diplomático. Los casos son numerosos y, así, encontramos concesiones de asilo tanto en legaciones latinoamericanas en el extranjero como en aquellas ubicadas en territorio latinoamericano,

³⁷ En este sentido ver, entre otros, la opinión disidente de ÁLVAREZ, *ibid.*, III, p. 292; Opinión disidente J. E. READ, *ibid.*, p. 317.

³⁸ Ver, entre otros, CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, *op. cit.*, p. 178.

siendo estas últimas las más corrientes³⁹. Entre los principales motivos que explican que el asilo diplomático se asiente en esta región cabría señalar los siguientes: primero, las *convulsiones políticas* que han caracterizado la realidad en distintos Estados latinoamericanos⁴⁰; segundo, la *solidaridad* propia de los Estados latinoamericanos en su lucha contra el imperio y su intención por desligarse de la influencia europea⁴¹ aunque, también, los Estados latinoamericanos han querido diferenciarse, creando formas propias de organización, valores, principios e instituciones, entre las que destacan el asilo diplomático⁴². Por último, el ejercicio del asilo diplomático en América Latina descansa en la «buena fe». La concesión del asilo diplomático no entraña relaciones de enemistad entre los Estados latinoamericanos, por lo que los Estados de la región quieren aplicar correctamente los criterios exigidos para considerar a una persona beneficiaria de asilo diplomático, evitando así posibles abusos, como se observa en la reciente negativa a la concesión de asilo para el ex presidente peruano Alan García en la legación de Uruguay⁴³. En definitiva, los rasgos políticos, económicos, sociales y geográficos de la región latinoamericana son distintos a los de Europa y Estados Unidos lo que explica que se haya asentando como práctica el asilo diplomático⁴⁴.

Los Estados latinoamericanos, más allá de la arraigada práctica en la materia, han querido vincularse y reconocer la obligatoriedad del asilo diplomático mediante la adopción de innumerables instrumentos jurídicos. Desde mediados del siglo XIX, a pesar de algunas «inconsistencias», han trabajado en el reconocimiento del asilo diplomático no sólo en el plano regional sino también en el plano universal. Uno de los primeros instrumentos jurídicos encaminados a

³⁹ Un examen exhaustivo de la práctica en FRANCIONI, F., *Asilo Diplomático*, op. cit., pp. 119-158.

⁴⁰ Como se ha dicho, en este sentido, «en ciento cincuenta años de vida pública, se suceden hasta setenta constituciones y, desde luego, muchos más cambios de Gobiernos e innumerables rupturas de estabilidad política», CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, op. cit., p. 175.

⁴¹ GROS ESPIELL, H., *La doctrine du Droit international en Amérique Latine*, op. cit., p. 11. Sobre la solidaridad y la existencia de valores comunes ver, también, Opinión disidente de ÁLVAREZ, *CJf, Recueil*, 1950, op. cit., IV, p. 293.

⁴² En este sentido ver, entre otros: MANSILLA DECESARI, C., «La tradición de asilo en Uruguay», https://www.academia.edu/14313690/La_tradici%C3%B3n_de_asilo_en_el_Uruguay, p. 4.

⁴³ El comercio: <https://elcomercio.pe/politica/alan-garcia-uruguay-le-nego-asilo-diplomatico-ex-presidente-noticia-583801>.

⁴⁴ Así, por ejemplo, las distancias que existen entre las repúblicas latinoamericanas y el estado de sus medios de transporte, no se pueden comparar con los de los Estados europeos. Para los posibles perseguidos políticos en estos últimos países resultaría más fácil traspasar la frontera del Estado en el que es perseguido, sin necesidad de acudir al asilo diplomático, CAICEDO CASTILLA, J. J., *El Derecho de Asilo*, op. cit., p. 454.

regular el asilo diplomático en Latinoamérica será el *Tratado de Derecho Penal Internacional* de Montevideo, de 1889, que supone el inicio de una larga tradición jurídica de la región en la materia. Este acuerdo se complementará con la *Convención sobre Asilo*, adoptada en la Habana, en 1928; con las *Convenciones sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo*, de 1933 y de 1939 y con la *Convención sobre Asilo Diplomático*, adoptada en Caracas, en 1954. Sin analizar en profundidad estos instrumentos jurídicos, cuyas diferencias principales han sido estudiadas en muchas ocasiones⁴⁵, conviene señalar algunos aspectos de interés para precisar el asilo diplomático. Ante todo, en los primeros instrumentos o bien no se hace mención específica a la expresión «asilo diplomático» o bien se refieren a esta institución como «asilo político». La denominación precisa de «asilo diplomático» llegará con la Convención adoptada en Caracas, en 1954. Además, los Estados que han ratificado estas Convenciones no son los mismos en todos los casos. Esto ocasiona problemas de interpretación y en el ejercicio del asilo en algunos supuestos, como se aprecia en el asunto Haya de la Torre, entre otros⁴⁶, lo que se subsanaría en gran medida, sin embargo, con la práctica de los Estados y con la adopción de la Convención de Caracas.

Ahora bien, algunos Estados latinoamericanos han ido más allá, proponiendo la consideración del asilo diplomático como un derecho del particular. Este ha sido el caso de Uruguay que, sin embargo –reafirmando nuestra tesis anterior– no ratificaría la Convención de Montevideo, de 1933. En las negociaciones que se desarrollaron durante el Segundo Congreso de Derecho Internacional Privado de las que emana el Tratado sobre Asilo Político de 1939, Uruguay pidió un cambio en la formulación de la disposición relativa al derecho de asilo, considerando que debería reconocerse como una obligación para el Estado y no como un mero derecho a solicitarlo por parte del individuo, propuesta que se reiteraría en 1953, al hilo de los debates anteriores a la adopción de la Convención de Caracas de 1954⁴⁷. El reconocimiento del derecho de asilo como un derecho

⁴⁵ Entre muchos otros ver: CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, op. cit., p. 182 y ss.

⁴⁶ También, en este sentido, merece la pena recordar el caso de «unos antiguos legisladores argentinos que se refugiaron en la Embajada de Haití y a los que se tardó más de lo normal en conceder el salvoconducto por ocurrir (...) que los Tratados iberoamericanos por los que se establecía el derecho de asilo no estaban reconocidos por la Argentina». CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, op. cit., p. 189.

⁴⁷ Entre otros, MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Derecho Internacional, Publicación n.º 5, 1952, p. 31; GUZMÁN, M., «El Asilo diplomático, Derecho Esencial del Hombre Americano», *Cultura, Revista del Ministerio de Cultura*, El Salvador, n.º 4, julio-agosto 1955,

del particular no triunfó, sin embargo, permaneciendo el derecho a conceder el asilo diplomático como una prerrogativa del Estado. A pesar de esto, Uruguay decide ratificar tanto la Convención de 1939 como la Convención de 1954 y, además, practicar el asilo ininterrumpidamente, lo mismo que se podría alegar en el caso argentino. Por lo tanto, cabe coincidir con las palabras de CHAVARRI PORPETA para quien «queda ampliamente demostrado que el derecho de asilo en Hispanoamérica es más una situación de hecho que de derecho»⁴⁸.

Sin entrar en detalles, cabe decir que la asentada práctica de asilo diplomático en todos los Estados latinoamericanos queda plasmada en numerosos casos. El *asunto Bétancourt*, ex presidente venezolano al que Colombia le concede asilo diplomático en su embajada de Caracas resulta de especial interés puesto que entran en juego más Estados, además del Estado asilante y el Estado territorial, y también porque algunos de estos Estados se pronuncian sin tener ningún vínculo convencional en materia de asilo con el Estado venezolano, poniendo de nuevo de relieve la importancia de la práctica latinoamericana en materia de asilo diplomático. Así, Chile, apoyado por Guatemala, reclama la concesión de salvoconducto para Bétancourt a pesar de no existir un acuerdo en materia de asilo en el que sean parte los tres Estados⁴⁹. Asimismo, Colombia concedería asilo en su embajada y en la residencia del embajador de Quito a los ex presidentes ecuatorianos Antonio Borrero y a José Velasco Ibarra y Lizardo García respectivamente y más recientemente, ha seguido mostrado su apoyo al asilo diplomático, concediéndose a importantes personajes políticos como al ex presidente peruano, Alan García, en 1992, en su embajada en Lima o al fugaz presidente venezolano Pedro Carmona en su legación de Caracas, en 2002, como consecuencia del golpe de Estado perpetrado contra el gobierno Hugo Chávez⁵⁰.

p. 29 y SAN JUAN, C., con la participación de Mark Manly, «El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo 'asilo-refugio' a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos», en *El Asilo y la protección internacional*, *op. cit.*, p. 55.

⁴⁸ CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, *op. cit.*, p. 185.

⁴⁹ El gobierno venezolano responde de manera favorable e inmediatamente a esta petición sin invocar «comme excuse ou comme réponse à la réclamation chilienne, la non-existence de traités sur l'asile, ni méconnut les obligations juridiques résultant de la coutume. Au contraire, elle montra qu'elle avait respecté la pratique américaine, le droit américain, en prouvant que le sauf-conduit était déjà accordé à la date de la réclamation», Opinión disidente CAICEDO CASTILLA, *CIJ*, *Recueil*, 1950, *op. cit.*, pp. 370 y 371 párr. 18.

⁵⁰ ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, *op. cit.*, pp. 39, 49 y 50. Ver, también, los pedidos de asilo político más famosos de América Latina, *El Comercio*: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/pedidos-de-asilo-politico-mas.html>.

Pero, también Argentina, a pesar de haber ratificado únicamente el Tratado de 1889 y la Convención de 1939, se ha visto envuelta en abundantes casos de asilo diplomático. Por mencionar algunos, el caso *Remorino*, Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de Perón que se refugia en la embajada de Colombia en Argentina tras el derrocamiento del sistema peronista en la conocida como la «Revolución Libertadora Argentina» de 1955⁵¹ o el caso del diputado argentino *Rodríguez Araya* a quien se le concede el asilo diplomático en la legación uruguaya en Buenos Aires⁵². Conviene señalar, también, el caso del doctor *Héctor Cámpora* que permanecería durante tres años en la embajada mexicana de Buenos Aires, en 1976 o el del Secretario del partido justicialista argentino, *Juan Manuel Abal Medina*, que pasó en la misma embajada más de seis años. En esta línea, las legaciones argentinas han ejercido el asilo diplomático en no pocas ocasiones. Uno de los casos más llamativos será la acogida por la embajada argentina en Guatemala de 200 asilados durante el golpe de Estado en este país, en 1954⁵³ al tiempo que la embajada mexicana en Guatemala concediera el asilo al que fuera presidente de este Estado, *Jacobo Árbenz*⁵⁴. También, la legación argentina acogerá en Santiago de Chile al ex Presidente *José Manuel Balmaceda Fernández* a fianles del siglo XIX, y a su sucesor, tiempo después, *Juan Esteban Montero*. Además, Argentina ejerció este derecho con el que ocupara el cargo de Presidente en Paraguay, Benigno Ferreira⁵⁵.

Por lo mismo, México cuenta con una larga tradición de asilo que se reforzó con la concesión de refugio diplomático en sus embajadas de Montevideo, Santiago y Buenos Aires a numerosas personas al hilo de las crisis sufridas por estos países durante aproximadamente los años setenta del pasado siglo⁵⁶.

⁵¹ CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo*, op. cit., p. 187.

⁵² MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 34.

⁵³ ROSTICA, J. C.; PEDRONI, N.; SALA, L., «Asilo y detención. Los guatemaltecos de 1954 en la Argentina de Perón», *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, vol. 16, n.º 2, julio-diciembre, 2015.

⁵⁴ Sobre este asunto ver, entre otros: CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, op. cit., p. 186; GARCÍA FERREIRA, R., «La CIA y el exilio de Jacobo Árbenz», *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 13, n.º 28, México, julio-diciembre, 2006.

⁵⁵ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 47. Este autor recuerda, igualmente, el asilo concedido por la legación argentina «en Bolivia, en 1946, a diversos políticos nacionalistas, que pidieron amparo en su embajada en La Paz», p. 48. También Paraguay concederá el asilo diplomático o consentirá casos de este tipo de asilo en su territorio, como sucedió en la guerra civil paraguaya en 1922-1923, CAICEDO, *CIJ, Recueil*, 1950, op. cit., p. 371, párr. 18.

⁵⁶ MAGALLANES, C., «Aspectos jurídicos de la Protección Internacional», en *Curso de Derecho Internacional* XLIII, 2016, organizado por el Comité Jurídico Interamericano y el Departamento

Así, la embajada de México en Chile asilaría a «la familia del Presidente Allende, a Sergio Infante, alto funcionario de la Unidad popular, al Ministro de economía Pedro Vuskovic, al dirigente de la izquierda cristiana, Luis Maira y al intendente Jaime Fainvovich. También, tiempo después, al que fuera uno de los fundadores del brazo revolucionario del partido socialista chileno: Manuel Cortés Iturrieta»⁵⁷. Además, cabría decir que «según fuentes diplomáticas más de 800 personas fueron calificadas como asilados. Y se ha llegado a referir la cifra de 2000, seguramente considerando personas que recibieron el refugio diplomático aun cuando no se les calificó como asilados»⁵⁸. También hay que resaltar el importante papel que tuvo México, junto a otros Estados latinoamericanos, durante la guerra civil española⁵⁹.

Las legaciones brasileñas serán igualmente destino de asilados y este país conocerá, también, la concesión de asilo en su territorio. Así, las embajadas de Brasil en Lima y en La Habana, otorgarán asilo diplomático a *José Leguía* y al *General Menocal* respectivamente⁶⁰. Del mismo modo, Brasil concederá asilo al opositor bolivariano *Roger Pinto*, en su legación en La Paz⁶¹ y al conocido Manuel Zelaya en su embajada en Tegucigalpa, donde el ex mandatario pasaría cuatro meses⁶². En los últimos años, con el gobierno de Lula Da Silva, se otorgaría asilo al que fuera presidente de Ecuador, *Lucio Gutiérrez Borbúa*, al igual que lo haría República dominicana, en 2003, con otro presidente de este

de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos, 3 al 21 de octubre de 2016, parte I, p. 127; ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., pp. 42 y 43 y BURIANO CASTRO, A. M.; DUTRÉNIT BIELOUS, S. E., «En torno a la política mexicana de asilo en el cono sur, Instituto Mora», *HAOL*, Mexico, n.º 2, otoño, 2003, p. 63. Además, sobre los casos de asilo de chilenos en la legación argentina ver: LASTRA, S.; PEÑALOZA PALMA, C., «Asilos en dictaduras: chilenos en la embajada argentina», *Perfiles Latinoamericanos*, 24 (48), 2016, pp. 83-109.

⁵⁷ GUARELLO, J. C., «Aldo Marín, Carne de Cañón», *Debate*, mayo, 2018, s/p. En la misma línea ver: Agencia AFP, 16 de octubre de 2017: <https://www.24horas.cl/internacional/fallece-embajador-mexicano-que-protegio-a-la-familia-de-allende-tras-el-golpe-de-estado-2534533>; y DUTRÉNIT BIELOUS, S., «Sobre la percepción y la decisión política de aplicar el asilo diplomático: Una reflexión desde experiencias latinoamericanas», *América Latina, Hoy*, n.º 22, agosto 1999, p. 114.

⁵⁸ DUTRÉNIT BIELOUS, S., «Sobre la percepción y la decisión políticas de aplicar el asilo diplomático: Una reflexión desde experiencias latinoamericanas», *América Latina, Hoy*, n.º 22, agosto 1999, p. 114.

⁵⁹ ROJO, J. A., «Lázaro Cárdenas, el amigo de la República», *El País*, Madrid, 2 de octubre de 2005.

⁶⁰ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 47.

⁶¹ CÁCERES-GUERRA, C., *Estudio Jurídico del Denominado Derecho de Asilo*, op. cit., pp. 147 y 148.

⁶² LATINGUA, I. F., «Manuel Zelaya, el político contradictorio», *El Mundo*, 27 de mayo de 2011; y «De Noriega a Assange: diez refugiados de alto perfil», BBC, 20 de agosto de 2012.

país: *Gustavo Noboa*⁶³. Del mismo modo, se producen otros casos relevantes de asilo en Uruguay, Perú y en la embajada de Panamá en Colombia dónde, a finales de los años 80 del pasado siglo se refugiaría al político y ex presidente ecuatoriano Abdalá Bucáram, creador del partido Roldosista ecuatoriano⁶⁴.

En esencia, el asilo diplomático constituye una antigua y larga tradición latinoamericana que perdura en la actualidad. Además, a pesar de algunas excepciones⁶⁵, en la mayoría de los casos, la práctica del asilo diplomático en Latinoamérica se ha resuelto favorablemente e incluso «ha salido fortalecida»⁶⁶. Los Estados territoriales han concedido el salvoconducto como una expresión del carácter humanitario de esta institución y del respeto que inspira en los países latinoamericanos. En suma, el papel central que tiene el asilo diplomático en Latinoamérica queda sobradamente demostrado por la práctica de estos Estados, por los instrumentos internacionales adoptados y por el carácter uniforme de las afirmaciones y los comportamientos.

2.2. «Protección humanitaria» en la práctica de otros Estados.

El asilo diplomático comienza y prácticamente desaparece en Europa al mismo tiempo. Salvo contadas excepciones⁶⁷, en el siglo XIX se produce la decadencia del asilo diplomático en los Estados europeos, situación de la que no se recuperará. Pero, asimismo, los Estados Unidos, se han desmarcado tradicionalmente de las posturas de los Estados latinoamericanos en materia de asilo. Así, Estados Unidos no sólo no ha sido parte en los tratados latinoamericanos sobre asilo diplomático sino que, además, no ha aceptado nunca esta institución. Por lo tanto, parece que existe una coherencia entre las posicio-

⁶³ ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., pp. 39 y 41.

⁶⁴ CAICEDO, p. 371, párr. 18 y los pedidos de asilo político más famosos de América Latina, *El Comercio*, op. cit.

⁶⁵ En este sentido, cabe recordar entre otros, la posición mantenida por el gobierno revolucionario mexicano de Miramón en relación con los asilos concedidos por la legación de Perú en ese Estado, que adoptaría la decisión de expulsar al que fuera embajador peruano en México, MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 42.

⁶⁶ ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., p. 77.

⁶⁷ En este sentido, se ha afirmado que «en el siglo XIX una corriente diplomática de signo contrario atacó en casi toda Europa la institución del asilo concedido a los delincuentes políticos, siendo una excepción la ley belga de 1.º de octubre de 1883, primera en establecer el derecho de asilo para protección de los perseguidos políticos» CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, op. cit., p. 178.

nes que expresa la política exterior norteamericana y su práctica convencional pero, sin embargo, no se podría decir lo mismo en relación con el comportamiento de Estados Unidos en materia de «asilo diplomático». En realidad, se podría afirmar que Estados Unidos ha ejercido «el derecho de asilo» al igual que otros Estados que se oponen a esta institución a pesar de que se disfraza bajo la figura de «protección humanitaria». Cabe reflexionar, al menos, sobre dos cuestiones.

En primer lugar, sobre lo que se podría denominar la «teoría del Estado receptor *versus* el Estado territorial» para considerar si estamos ante un caso de ejercicio de asilo diplomático. Cabría plantearse si para afirmar que un Estado reconoce el asilo diplomático corresponde guiarnos por la práctica de este Estado en su territorio o, por el contrario, por la práctica que este Estado lleve a cabo en sus legaciones en Estados extranjeros, dónde el asilo diplomático esté plenamente asentada. En segundo lugar, sobre el dilema «protección humanitaria *versus* asilo diplomático». Aunque la terminología puede parecer irrelevante en relación con los efectos que la concesión del «refugio» tenga para el beneficiario, sin embargo, muchos Estados se han «atrincherado» en la mera cuestión semántica para evitar reconocer con rotundidad el asilo diplomático. Así, no son pocas las ocasiones en las que ante un verdadero caso de asilo diplomático el Estado que lo ejerce se «empeña» en calificarlo como «protección humanitaria». En verdad, se denomina protección humanitaria a lo que en realidad es asilo diplomático. En este sentido, la Convención de la Habana señaló que «a établi que les résultats de l'asile sont équivalents, quel que soit le titre auquel il a été Octroyé»⁶⁸. Con base en estas expresiones, conviene determinar si lo que define el asilo diplomático son los resultados que produce la acción ejercida por el Estado y no la denominación que se le otorgue a esta acción. Una cosa es que se reconozca o no la institución del asilo y otra muy diferente que se practique el asilo diplomático. En esencia, cabe preguntar si lo que prevalece son los pronunciamientos teóricos o, en su caso, la práctica de los Estados, a través de comportamientos. Y, precisamente, no una práctica aislada sino repetida a lo largo de distintos momentos históricos y cuyo ejercicio se aprecia en diversos lugares del planeta.

Corresponde, pues, utilizar criterios uniformes para considerar si un Estado reconoce o no el asilo diplomático: o bien prevalece la práctica, expresada a través de comportamientos, o bien predominan las posiciones a través

⁶⁸ Opinión disidente AZEVEDO, *CJ*, *Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 341, párr. 11.

de pronunciamientos verbales. La solución puede ser híbrida de modo que se conjuguen comportamientos y declaraciones pero, en cualquier caso, todo parece indicar que por los rasgos que definen el asilo diplomático, el ejercicio y el respeto de este derecho, es decir, el comportamiento, se imponga a los simples pronunciamientos de los Estados. El asilo diplomático en Estados distintos de los latinoamericanos presenta una gran *discrecionalidad* que se expresa, por un lado, en los parámetros que se emplean para ejercer el «asilo diplomático» y, por otro lado, en la calificación de actos que, aunque cuentan con los elementos constitutivos del asilo diplomático, se califican como «protecciones humanitarias».

2.2.1. Estados Unidos: entre la «teoría» y la «práctica». Ausencia de criterios uniformes.

La expresión más repetida por la doctrina científica al analizar la posición de Estados Unidos en relación con el asilo diplomático ha sido que este Estado no lo reconoce. Distintas administraciones norteamericanas se han pronunciado en esta dirección. Recordemos, entre otras, las posiciones adoptadas al hilo del enfrentamiento entre Perú y Francia como consecuencia del asilo acordado en la legación de este país al General Vivanco y a José Calderón, a Soazzo y a Pedro José Carrillo. En este caso, los Estados Unidos «recordaba(n) la doctrina de su gobierno contraria al Asilo»⁶⁹. La «aparente» uniformidad de la posición de rechazo de este Estado quedaría asegurada por el hecho de que no forma parte de ninguno de los tratados sobre la materia adoptados por los Estados latinoamericanos. Ahora bien, la práctica de Estados Unidos es, a mi juicio, contradictoria puesto que no sólo ha ejercido el «asilo diplomático» en sus legaciones radicadas en el extranjero sino que, también, en aquellos países que, al igual que él, no reconocen la existencia de esta institución. Más aún, en alguna ocasión, Estados Unidos ha sido reconvenido por hacer un uso «extensivo» del asilo diplomático no admitido por los Estados latinoamericanos o por éstos durante determinados gobiernos. En esta línea, al hilo de la acogida otorgada al general Canseco por la legación de Estados Unidos en Perú, se afirmó por este Estado que «el asilo debía concederse con las mayores reservas y por el tiempo estrictamente necesario a la puesta en seguridad del asilado»⁷⁰.

⁶⁹ BOLLINI SHAW, C., *Derecho de Asilo*, Buenos Aires, 1937, p. 50.

⁷⁰ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, *op. cit.*, p. 43.

Por todo, que Estados Unidos no haya ratificado instrumentos jurídicos regionales de los que integran lo que se conoce como «tradición jurídica latinoamericana en materia de asilo»⁷¹ no sería suficiente para afirmar, al menos con absoluta rotundidad, que se oponga y no reconozca esta práctica. Como se ha dicho la «fuerza de la práctica determinó que representantes estadounidenses y europeos suscribiesen documentos oficiales relacionados con la materia. En 1898, los agentes diplomáticos de Estados Unidos y Francia en Bolivia establecieron, de común acuerdo, con este país y con Brasil, ciertas reglas para la concesión del asilo diplomático. Lo mismo ocurrió en la Conferencia de 1922, en Asunción»⁷². Todavía más, la práctica norteamericana en esta materia queda demostrada, entre otros casos, en distintos periodos, por la concesión de «refugio» por su legación al coronel ecuatoriano Hidalgo, en Quito⁷³; al ex presidente ecuatoriano, Roca, en el consulado norteamericano⁷⁴; a 150 personas en su embajada en Haití; al Presidente y varios de sus ministros en su legación de Bolivia; a algunos políticos en territorio chileno, a varias personas en Asunción, al Ministro de Guerra de Ecuador, el General Sagasti, o al también General Arce en el consulado americano de Mazatlán, en México⁷⁵.

En principio, parece que los Estados Unidos sólo han ejercido esta protección en aquellos Estados dónde los usos lo permiten puesto que, como afirmara su gobierno en 1888, «we do not sanction or invite the exercise of asylum in those countries where it actually exists as a usage; but *in such cases we recognize and admit its existence*»⁷⁶. No obstante, un examen más detallado de los casos en legaciones norteamericanas negaría esta tesis. El célebre asunto del cardenal *Mindzentsky* acogido durante catorce años en la embajada norteamericana en Budapest, explicaría que no siempre se puede justificar la concesión en la existencia habitual de una práctica en el Estado en el que se concede como confirmaría, una vez más, la acogida del Presidente de Burundi, Sylvestre Ntibantunganya, en la Embajada de Estados Unidos, en Bujunbura, en 1996. Lo mismo cabría decir del «asilo o

⁷¹ En este sentido, recordemos que Estados Unidos adoptó, aunque, con reservas tanto la Convención sobre Asilo de la Habana de 1929 como la Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933.

⁷² ESPONDA FERNÁNDEZ, J., *La tradición latinoamericana de asilo*, op. cit., p. 87.

⁷³ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 45.

⁷⁴ ESPONDA FERNÁNDEZ, J., *La tradición latinoamericana de asilo*, op. cit., p. 87.

⁷⁵ BOLLINI SHAW, C., *Derecho de Asilo*, op. cit., pp. 52 y 53; GILBERT, B., «The practice of Asylum in Legations and Consulates of the United States», *AJIL*, vol. 3, n.º 3, julio 1909, p. 568; y ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., pp. 46 y 49.

⁷⁶ GILBERT, B., *The practice of Asylum*, op. cit., p. 570 (Cursiva añadida).

protección» otorgado por la legación de Estados Unidos a seis políticos en Moscú o la concesión a ciudadanos chinos tanto en la embajada norteamericana como en la australiana en Pekín, tras las protestas en la plaza de Tiananmén⁷⁷. Así, «tal es el caso, del asilo diplomático a Fang Lizhi, concedido por la embajada de los Estados Unidos en Beijing en 1989, mientras que se efectuaban las negociaciones con el gobierno chino para trasladarlo al país asilante»⁷⁸ o el de «Wang Lijun, antiguo jefe de policía de Chongqing, en el consulado de EE UU en Chendu», comportamientos que el gobierno chino calificó de injerencias en sus asuntos internos⁷⁹. Todos estos hechos acontecen entre mediados y finales del pasado siglo, aspecto que condicionaría, aún más, las posiciones teóricas mantenidas por Estados Unidos en materia de «asilo diplomático».

2.2.2. Los Estados europeos. Especial referencia al caso español: «Deshaciendo un mito»

Muchos Estados europeos han ejercido «asilo diplomático» en sus legaciones en el extranjero y, además, han garantizado esta práctica en sus territorios. Todavía en los años cincuenta del pasado siglo se decía que «en Europa, es hoy admitido –el asilo diplomático– en España, Holanda, Polonia, Bélgica, Grecia, Turquía y otros estados balcánicos»⁸⁰. Esta afirmación queda corroborada por la práctica ejercida por éstos y otros Estados europeos a lo largo del siglo XIX y el siglo XX. Así, cabe recordar el otorgado al primer ministro otomano en la legación británica de la antigua Constantinopla, la acogida del líder argentino Juan Manuel de Rosas en la casa del representante británico

⁷⁷ ZOLLER, E., *Le Droit d'asile*, op. cit., pp. 39 y 40. Sobre estos asuntos ver, también, ILOCAD, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Ecuador, relativa a: la institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación. Escrito de observaciones finales sobre las preguntas realizadas por los jueces durante la audiencia celebrada el 24 y 25 de agosto de 2017. http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc25/comp/2_ilocad.pdf, p. 9.

⁷⁸ CÁCERES-GUERRA, C., *Estudio Jurídico del Denominado Derecho de Asilo*, op. cit., p. 90. Sobre este asunto ver: HIGUERAS, G., «Fang Lizhi, el astrofísico que alentó Tiananmen. Tras la matanza pidió asilo en la embajada de Estados Unidos», *El País*, 10 abril de 2012.

⁷⁹ HIGUERAS, G., «China: ni tolerancia ni injerencia. En dos meses Pekín ha sacado a dos ciudadanos del refugio en sedes de EEUU», *El País*, 3 de mayo de 2012.

⁸⁰ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 41. Por su parte, a principios del siglo XX, BOLLINI SHAW afirmaba que «la mayor parte de los Estados Europeos no reconocen ya el derecho de asilo diplomático. Sólo lo aceptan en ese continente, España, Grecia y Turquía», en *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 43.

en ese Estado, el asilo del ex presidente Guillaume en la embajada francesa en Haití, el asilo al que después fuera Presidente de Venezuela, el General Monagas, en la embajada bajo bandera francesa, en Caracas⁸¹ o el de Calderón, Soazzo y Carrillo en esta misma embajada en Lima⁸². En esta última ocasión, el país galo manifestó que «el Derecho de Asilo está demasiado conforme con los sentimientos de humanidad, para que Francia consintiera en abdicarlo»⁸³.

Pero los Estados europeos, como decimos, también han sido testigos de asuntos en legaciones extranjeras de diversa índole acreditadas en sus países. Entre otros, en Grecia se concedieron asilos diplomáticos en distintas legaciones durante la guerra de independencia de este país, puesto que las embajadas acogieron a ciudadanos griegos y a otras personas en peligro⁸⁴. También, «el embajador de Francia en Roma (...) recibió en su palacio a varios conspiradores napolitanos»⁸⁵. Incluso, la embajada de España en Portugal, al hilo de la revolución, de 5 de octubre de 1910, por la que se proclamaría la República en este Estado, «concedió asilo a políticos y sacerdotes perseguidos» e Italia prestó refugio en Lima «a uno de los hermanos del depuesto presidente Leguía»⁸⁶.

No obstante, a pesar de que la práctica no sea desconocida en Europa, merece la pena, sin embargo, resaltar el caso español. Como se ha dicho, el asilo diplomático «es una digna herencia (...) que nos ha legado el espíritu inmortal de nuestra gran madre España, sucesora predilecta de la tradición cristiano-occidental»⁸⁷. Debe quedar claro que España no forma parte de los tratados regionales sobre asilo diplomático, adoptados y ratificados por los Estados latinoamericanos, pero no cabe olvidar que España promueve y participa, junto a juriconsultos de Portugal y de distintos Estados latinoamericanos, en el Primer Congreso Hispanolusoamericano de Derecho Internacional que se celebrará en la capital española el 11 de octubre de 1951. En esta ocasión, se adoptará una declaración y una serie de resoluciones fundamentales en ma-

⁸¹ BASSETT MOORE, J., «Asylum in Legations and Consulates and in Vessels. I», *Political Science Quarterly*, vol. 7, n.º 1, marzo 1892, pp. 23 y 24.

⁸² MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., pp. 41, 43 y 45.

⁸³ GUZMÁN, M., *El Asilo diplomático, Derecho Esencial*, op. cit., p. 28.

⁸⁴ BOLLINI SHAW, C., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 44.

⁸⁵ PLANAS SUÁREZ, S., *El Asilo Diplomático*, op. cit., p. 502. En la misma línea, BOLLINI SHAW recuerda, también, el asilo de un diputado turco en la embajada holandesa de Constantinopla «siendo allanada la sede de la Misión por la policía que se llevó al refugiado», en *Derecho de Asilo*, op. cit., 1937, p. 44.

⁸⁶ ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., p. 31.

⁸⁷ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 23. En la misma línea: BASSETT MOORE, J., *A Digest of International Law*, t. II, Washington, 1906, p. 755.

teria de asilo diplomático⁸⁸. Lo relevante es que son numerosos los casos de asilo diplomático que tienen lugar en España desde principios del siglo XVIII y que, además, nuestro país ha sido testigo de una importante práctica al respecto que alcanza su apogeo durante el periodo de la guerra civil.

Con seguridad, uno de los casos más conocidos es el del *duque de Ripperda* quién, en 1726, pidiera asilo en la embajada inglesa en Madrid⁸⁹, pero, además, a lo largo del siglo XIX se han sucedido otros importantes asuntos. Cabría recordar, por ejemplo, el caso del *duque de Sotomayor* quién, a mediados del siglo XIX, recibiera asilo en la embajada de Dinamarca en Madrid. Otras legaciones, como la británica, ejercieron también en Madrid durante ese periodo el asilo diplomático. Este es el caso del mariscal Serrano⁹⁰ o de algunos adversarios del duque de Sotomayor que se asilaron en esa misma embajada⁹¹. Como dijera el propio duque de Sotomayor «era costumbre en España que los jefes de la misión concediesen asilo a los perseguidos políticos»⁹². Pero en verdad, será durante la guerra civil, cuando resulte realmente sorprendente el número de casos de asilo diplomático concedidos en España por embajadas de todo el mundo⁹³. Más allá de las declaraciones de uno y otro gobierno por las que se negaba reconocimiento al asilo diplomático en España⁹⁴, las legaciones de los Estados más diversos lo ejercieron en territorio español. No sólo se trató de Estados latinoamericanos sino que, en realidad, «muchas embajadas y legaciones europeas dieron asilo en Madrid a numerosos refugiados políticos. Hecho sorprendente si se recuerda que casi la totalidad de los internacionalistas

⁸⁸ Sobre este Congreso ver, entre otros: GARCÍA ARIAS, L., «El primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional», *REDI*, vol. 3, n.º 3, 1950, pp. 933-966.

⁸⁹ BASSETT MOORE, J., *Asylum in Legations*, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

⁹⁰ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, *op. cit.*, p. 41.

⁹¹ GUZMÁN, M., *El Asilo diplomático*, *Derecho Esencial*, *op. cit.*, p. 28.

⁹² BOLLINI SHAW, C., *Derecho de Asilo*, *op. cit.*, p. 43.

⁹³ Un análisis en profundidad del asilo diplomático durante la Guerra Civil española en el excelente trabajo del FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *La guerra civil española y el orden jurídico internacional*, Madrid, 2014. Como se ha dicho «durante aquellos meses y muy especialmente a lo largo de los de septiembre, octubre y diciembre de 1936, las sedes diplomáticas de al menos veintidós países se convirtieron en lugares de asilo y protección de entre 8.000 y 10.000 ciudadanos» CANCIO FERNÁNDEZ, R., «Asilo Diplomático en conflictos armados. La experiencia española, Observatorio Paz, Seguridad y Defensa, 12 de diciembre de 2014», en <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/asilo-diplomatico-en-conflictos-armados-la-experiencia-espanola.html>.

⁹⁴ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, *op. cit.*, p. 44; y FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *La guerra civil*, *op. cit.*, p. 154. De las afirmaciones de estos y otros autores al respecto, se deduce que mientras que gobierno republicano toleraba la práctica del asilo, el gobierno franquista se opondría al asilo diplomático.

europeos desconocen la existencia del Derecho de Asilo»⁹⁵. Así, junto a las legaciones, entre otras, de Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay, Panamá, Cuba, República Dominicana o Perú, las embajadas de Noruega, Finlandia, Suiza, Suecia, Bélgica, Checoslovaquia, Holanda, Rumania, Yugoslavia, Turquía, Inglaterra, Polonia, Francia o China también prestaron «protección» en territorio español⁹⁶. La situación en España era de tal gravedad e inestabilidad que algunas personas pasaron por distintas embajadas como fue el caso de Cruz Conde⁹⁷ y cabe recordar que uno de los asuntos más llamativo por la importancia del personaje para la política española del momento fue la acogida por la embajada de Holanda en Madrid de Ramón Serrano Suñer quién luego ejercería el cargo de Ministro de Gobernación con Franco⁹⁸.

La crisis española produjo que Sociedad de Naciones se inquietara por la situación y que debatiera en su seno sobre el asilo diplomático. Aunque, como se ha dicho, en el marco de la Organización ginebrina «en conjunto hubo un acuerdo de que el asilo diplomático era una cuestión humanitaria, no un derecho desde el punto de vista internacional»⁹⁹, el hecho de que una Organización de este tipo debatiera la cuestión, demuestra la influencia de la guerra civil española en la configuración del asilo diplomático como una preocupación de carácter universal. En esos momentos, el asilo diplomático adquiere «carta de naturaleza internacional»¹⁰⁰ y se complementa el enfoque de este tipo de asilo como una costumbre o práctica regional que, eso sí, no sólo incluiría a los Estados latinoamericanos sino, también, al Estado español. En palabras de FERNÁNDEZ LIESA «la influencia de este conflicto (...) fue muy importante en

⁹⁵ BOLLINI SHAW, C., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 44.

⁹⁶ CANCIO FERNÁNDEZ, R., *Asilo Diplomático en conflictos armados*, op. cit.; ROCA DE CASTRO, O. J., *El asilo político en el Ecuador*, op. cit., prólogo, p. 29; ESPONDA FERNÁNDEZ, J., *La tradición latinoamericana de asilo*, op. cit., p. 89; FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *La guerra civil española y el orden jurídico internacional*, Madrid, 2014, p. 151. FERNÁNDEZ LIESA recuerda el caso de asilo de José Aranguren Roldán en el consulado de Panamá en Valencia, *La guerra civil*, op. cit., p. 155; y MORAL RONCAL, M., «*Drapeau de France*: nuevas aportaciones al estudio del asilo diplomático francés en el Madrid de la Guerra Civil», *Revista de arte, geografía e historia*, Comunidad de Madrid-Universidad Complutense de Madrid, n.º 6, 2004. Como mantuvo este autor, durante la Guerra Civil española «la Embajada francesa de Madrid tuvo una posición muy favorable para practicar con amplitud el asilo diplomático» añadiendo que «el Liceo francés (...) llegó a contener a 2.500 refugiados», pp. 204 y 208.

⁹⁷ Reseña de ESPINO JIMÉNEZ, F. M., sobre la obra de AGUILAR, E.; PONCE, J., *Memorias de José Cruz Conde. Notas de un asilo diplomático (Madrid, julio 1936-enero 1939)*, Córdoba, Almuzara, 2011. en *Ámbitos, Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 26, 2011, p. 121.

⁹⁸ FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *La guerra civil española*, op. cit., p. 154.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 153.

¹⁰⁰ RAMÍREZ SINEIRO, J. M., *El Asilo diplomático: Connotaciones*, op. cit., p. 90.

la configuración definitiva del *derecho de asilo diplomático* en el Derecho internacional iberoamericano» y, en cualquier caso, se puede considerar como «el precedente más importante de la práctica internacional (...) contribuyendo al asentamiento de una norma consuetudinaria regional»¹⁰¹. Resultaría difícil negar, por lo tanto, el carácter iberoamericano del asilo diplomático. La práctica durante la guerra civil apunta, desde luego, en esta dirección.

A pesar de las evidencias y de que como se ha dicho «el asilo diplomático no es aplicado prácticamente en otras zonas del mundo, con la sola excepción de España»¹⁰² la posición del Estado español en materia de asilo diplomático se podría calificar, sin embargo, de ambigua. El asilo diplomático ha sido ejercido activa y pasivamente por y en el país ibérico, tanto en relación con Estados que reconocen el asilo diplomático como respecto a aquellos que no lo aceptan. Además, han tenido lugar en territorio español concesiones de asilo por embajadas de distintos países, europeos, americanos y asiáticos y, sin embargo, España se mueve todavía en la indefinición jurídica, sumándose al resto de los países europeos y EEUU y basando sus declaraciones por las que tolera la práctica del asilo diplomático como una «protección humanitaria». La ausencia de claridad en la política española reaparece con las últimas afirmaciones al hilo del asunto de Julian Assange¹⁰³. Podría decirse que España se sitúa, entonces, en una posición difícil de comprender, a medio camino entre el reconocimiento de una costumbre iberoamericana y en el rechazo al asilo diplomático.

2.2.3. Práctica de otros Estados no europeos

En otras regiones se advierte también práctica en materia de asilo diplomático. Los casos, sin embargo, tienen un carácter más excepcional y, además, no han llegado en algunas ocasiones a consumarse. En este sentido, por

¹⁰¹ FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *La guerra civil*, op. cit., p. 151.

¹⁰² LLANOS MANCILLA, H., *Teoría y práctica del Derecho Internacional Público*, t. III, 3ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008, p. 349.

¹⁰³ Así se dice que «el Gobierno manifiesta que es necesario señalar que el ‘asilo diplomático’, que se ha otorgado, al fundador de WikiLeaks, puede definirse como la protección otorgada por el Estado a una persona que es objeto de persecución política o ideológica y que se refugia en los locales de la misión diplomática acreditada en otro Estado. Se trata de una institución de Derecho internacional iberoamericano (...). Existe, además, una costumbre regional en dicha zona. Al no tratarse de una institución de Derecho Internacional general, su ámbito de acción queda circunscrito a Iberoamérica. Además, España no reconoce el asilo diplomático como un derecho». Por el contrario, España «estima que la pretensión de ejercerlo lesiona la soberanía del Estado en cuya representación diplomática se pretenda refugiarse», ARREDONDO, R., *Wikileaks, Assange y el futuro*, op. cit., p. 128.

ejemplo, Persia vivió un acontecimiento realmente inusual al ser testigo de la solicitud de asilo por las «trescientas esposas» del Sha en la legación británica ubicada en ese territorio¹⁰⁴. Además, normalmente se trata de legaciones europeas las que conceden el asilo. Cabe recordar también que en Próximo Oriente la embajada de Francia en Beirut refugiaría al ex Presidente de este Estado, Michel Aoun¹⁰⁵. Otro asunto destacable sería la concesión de asilo diplomático por varios consulados extranjeros en Armenia al hilo de las acciones del gobierno turco en ese Estado¹⁰⁶ o la masiva llegada de europeos a distintas legaciones en Pekín como consecuencia de la rebelión de los Boxers que tuvo lugar en China y que tenía como principal objetivo acabar y expulsar a los europeos asentados en el país asiático¹⁰⁷.

Ahora bien, España también ejerció el «asilo diplomático» o si se quiere «la protección» en países distintos a los europeos y latinoamericanos. Así, merece la pena destacar el asunto del *Sargento Mikó* quien se acogió, a finales del siglo pasado, en la embajada española en Malabo, Guinea Ecuatorial, tras el intento de golpe de Estado que protagonizó. La posición de España en relación con el asilo diplomático, al hilo de este asunto, fue claramente contraria a esta institución¹⁰⁸, pero la práctica demuestra algo distinto. Este acontecimiento supone un precedente y confirma algunos comportamientos del Estado español en materia de asilo diplomático desde principios del siglo XVIII. En este sentido, cabría destacar tres consideraciones: primera, en Guinea no se aprecia una práctica común de asilo diplomático; segunda, cabría preguntarse si el sargento Mikó, más allá de la vinculación tradicional con España, acude a la legación española porque conoce la práctica de asilo que la caracteriza; y, por último, España denomina «protección humanitaria» a lo que, en esencia, podría calificarse como un asilo diplomático. No cabe descartar, entonces, que la calificación de la acogida dependerá, por lo tanto, de

¹⁰⁴ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 46 y 47.

¹⁰⁵ SINEIRO, J. M. *El Asilo Diplomático: Connotaciones*, op. cit., p. 96; y SELEME, K., «Michel Aoun, un viejo líder militar concededor del juego político libanés», *La Vanguardia*, 31 de octubre de 2016.

¹⁰⁶ MORENO QUINTANA, L. M., *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 42.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 42. Se pueden comprobar más casos, como el asilo a un norcoreano, en 2016, en el Consulado de Corea del Sur en Hong Kong o cuando veintiocho disidentes del Corea del Norte se refugian en las Embajadas de Alemania, Estados Unidos, y Japón. Véase *Amicus Curiae*, *Presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, op. cit., párr. 62.

¹⁰⁸ CASTAÑO GARCÍA, I., «Crónica Parlamentaria de Asuntos Exteriores (Corresponde a los meses de julio, agosto y septiembre de 1983) Congreso de los diputados», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5, n.º 1, enero-marzo 1984, pp. 200 y 201.

los intereses de los Estados y de que ejerzan el asilo diplomático en territorios donde está plenamente aceptado o no¹⁰⁹.

En definitiva, la escasez de práctica en materia de asilo diplomático se ve agravada en otros Estados porque algunos asuntos que en realidad se podrían considerar un supuesto de asilo diplomático reciben, sin embargo, otra calificación jurídica: la de «protección humanitaria». Tampoco existe uniformidad en el plano internacional sobre si, para afirmar la existencia de un supuesto de asilo diplomático, habrá que tener en cuenta la práctica del Estado territorial dónde éste se ejerce o la práctica desarrollada por la embajada del país extranjero. Todo apunta, en suma, a no renunciar a la adopción de un Convenio general que regule el asilo diplomático y la protección humanitaria, dónde los Estados dejen claras sus posturas al respecto y establezcan los principios que deben regular esta materia desde la perspectiva teórico-práctica¹¹⁰.

III. ¿UN NUEVO ESCENARIO?: ALGUNAS REFLEXIONES EN EL CASO PARTICULAR DE JULIAN ASSANGE

Julian Paul Assange, de nacionalidad australiana, se encuentra asilado en la embajada de Ecuador en Londres desde el 16 de agosto de 2012 por lo que lleva más de seis años en la legación latinoamericana en un Estado europeo

¹⁰⁹ Por lo demás, sólo recordar que el continente africano ha sido testigo de otras concesiones de asilo en embajadas radicadas en esta región. Uno de los casos más sorprendentes tendrá lugar, precisamente, en la legación italiana en Addis Abeba, dónde todavía en 2011 permanecían dos asilados políticos etíopes, Berhanu Bayeh y Addis Tedla, cumpliéndose, así, más de veinte años de acogida. Esta misma legación acogería, también, al que sustituyera en el cargo a Mengistu Haile, el general Tesfaye Gebre Kidan y a su viceprimer ministro, Hailu Yimenu. Además, la legación holandesa en Harare, Zimbabwe, refugió al futuro Primer Ministro del país, Morgan Tsvangirai, antiguo jefe de la oposición al gobierno. Y el activista Klaas de Jonge se refugiaría en esta misma embajada en Pretoria. Por su parte, los conocidos como «los seis del Durban», miembros del movimiento *antiapartheid*, buscaron refugio en varias embajadas europeas y americanas, entre otras, la británica. Redacción BBC Mundo, Veinte años asilados en una embajada, 28 de mayo de 2011; Ansa, Líder opositor de Zimbabwe pide asilo en la embajada holandesa en LT, La Tercera: <https://www.latercera.com/noticia/lider-opositor-de-zimbabwe-pide-asilo-a-embajada-holandesa/>; El líder opositor de Zimbabwe se refugia en la embajada holandesa de Harare, en *El Comercio*, 24 de junio de 2008. SINEIRO, J. M., *El Asilo Diplomático: Connotaciones*, op. cit., p. 96; CAÑARDO, H. V., *La extradición, el delito político*, op. cit., p. 106. Para estos y otros casos, también en el continente africano ver: *Amicus Curiae*, Presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, op. cit., párrs. 64 ss. Merece la pena destacar el asunto en el se concede asilo por parte de Suiza a un activista de derechos humanos en su Embajada en Bakú, en 2019, *ibid*, párr. 65.

¹¹⁰ SOSNOWSKI, L., «Hacia la codificación del asilo diplomático en el derecho internacional», *Estudios Latinoamericanos*, 10, 1985, pp. 165 y 166.

equiparándose así su encierro al de otros importantes personajes tales como Juan Manuel Abal Medina o Víctor Haya de la Torre. Más allá de las complicaciones que habitualmente entraña cualquier supuesto de asilo diplomático, el asunto Assange las agrava puesto que se ven implicados cuatro Estados, a saber, Ecuador, como Estado asilante; Inglaterra, como Estado territorial que reclama la entrega de Assange por violar el permiso bajo fianza que tenía concedido, Suecia que reclamaba su extradición para ser juzgado por supuestos delitos comunes (agresión sexual) cometidos en el país nórdico, y Estados Unidos, país del que Assange huye por sentirse perseguido por motivos políticos al revelar información secreta de Estado¹¹¹.

Para Ecuador, la entrega de Assange a las autoridades suecas o británicas supondría su extradición a Estados Unidos dónde sería juzgado y, seguramente, condenado a muerte o a cadena perpetua. Este difícil escenario, que se ha ido complicando con el tiempo, implica que Reino Unido no esté dispuesto a otorgar un salvoconducto que le permita a Assange comenzar una nueva vida en el país latinoamericano o en cualquier otro Estado en el que no corra peligro su vida. A pesar de que en mayo del 2017, Suecia acabara archivando los supuestos delitos cometidos por Assange en su territorio, Reino Unido sigue pidiendo su entrega por la violación del permiso de fianza con independencia de que, en febrero de 2016, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (GTDA) afirmara que Assange había estado «detenido arbitrariamente por las autoridades británicas y suecas desde el 2010»¹¹².

El asunto ha reavivado, al menos puntualmente, el debate sobre asilo diplomático. A la crisis política entre Ecuador e Inglaterra se han sucedido las declaraciones sobre el caso de diversos países, las opiniones de la doctrina científica y los comentarios de jueces y abogados¹¹³. También, algunas

¹¹¹ Interesantes las reflexiones sobre este asunto de VÄRK, R., «Diplomatic Asylum: Theory, Practice and the case of Julian Assange», *Sisekaitseakadeemia Toimetised*, 2012, en particular pp. 253.

¹¹² *BBC News Mundo*, 28 de julio de 2018; JUNQUERA, N.; GUIMÓN, P., «Suecia cierra la causa por violación contra Julian Assange, el fundador de Wikileaks», *El País*, Madrid/Londres, 19 de mayo de 2017; Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. *Opinión número 54/2015* relativa a Julian Assange (Suecia y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), 6 de abril de 2016.

¹¹³ GARZÓN, B.; BOURDON, W., «Los nuevos rebeldes, Assange, Snowden, Manning o Falciani han iluminado espacios oscuros y revelado las restricciones a nuestras libertades», *El País*, 8 de marzo de 2017.

Organizaciones internacionales han adoptado posiciones en este asunto¹¹⁴. Ciertamente, se trata de un caso que entraña un gran interés sobre todo por dos motivos. Primero, porque sería un nuevo supuesto de asilo diplomático y bastante singular, es decir, se trataría de un caso en el que se pide y se concede el asilo en una embajada radicada en un país democrático, en el que no existe una situación de grave inestabilidad política o de convulsiones de esta índole. Segundo, porque el asunto revela, con toda nitidez, el carácter político del asilo diplomático y la discrecionalidad que lo define. En verdad, el cambio de gobierno que se ha producido en Ecuador ha hecho variar la actitud de este país en relación con la acogida proporcionada a pesar de que todavía no se haya entregado a Assange a las autoridades británicas. Las negociaciones entre los dos países se han reactivado y no se ha ocultado el malestar del país latinoamericano por la presencia de Assange en su legación en Londres que ha sido «el inquilino más incómodo que ha tenido Ecuador en una de sus embajadas»¹¹⁵.

3.1. *Un posible nuevo caso de asilo: persecución política en un Estado democrático*

No resulta fácil encontrar precedentes en la práctica internacional con las características del asilo diplomático concedido a Julian Assange. Tradicionalmente, se ha defendido la necesaria existencia de algún tipo de inestabilidad en el seno de un Estado para que se pudiera ejercer el asilo diplomático. En particular, se ha creado un nexo tan sólido entre sociedades democráticas y la ausencia de asilo diplomático que, en nuestros días, todos los Estados europeos y los Estados Unidos de América han optado por elegir la protección humanitaria rechazando de plano el asilo diplomático en sen-

¹¹⁴ Como consecuencia de las primeras intenciones de Reino Unido de aplicar una ley interna para violar el principio de derecho internacional sobre la inviolabilidad de las embajadas, los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA aprobaron una resolución, en 2012, por la que rechazaban tajantemente esta acción. Ver: OEA. Resolución de la 27ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, aprobada en la sesión del 24 de agosto de 2012. Del mismo modo, UNASUR se pronunció en favor del asilo diplomático concedido a Assange por la embajada ecuatoriana, ver: Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, «Declaración de Guayaquil en respaldo a la República del Ecuador», Guayaquil, 19 de agosto de 2012.

¹¹⁵ ESPAÑA, S., «Lenín Moreno se enfrenta a un nuevo examen en las urnas con Assange como materia pendiente», *El País*, sección Internacional, Guayaquil 29 diciembre 2018.

tido estricto. Así, uno de los elementos constitutivos del asilo diplomático sería, por lo tanto, la existencia de agitadas situaciones políticas allí donde se conceda constituyendo, incluso, una «aberración» para los Estados democráticos estables¹¹⁶.

Las singularidades del caso Assange hacen que no parezca ajustarse a la teoría normalmente aceptada. En cualquier caso, bien se considera que se trata de un asilo concedido «ilícitamente» o bien que, también, en los Estados democráticos donde no existen inestabilidades políticas pueden darse casos de asilo diplomático. Lo primero no es posible puesto que el asilo diplomático está plenamente asentado en los países latinoamericanos y aunque, en materia de asilo diplomático, normalmente hay que guiarse por la práctica del Estado territorial donde está la embajada, esto no siempre es así. Además, el reconocimiento del asilo diplomático por los países latinoamericanos hace que «muy difícilmente –pudiera– negarse, fehacientemente y categóricamente, que dicha práctica no constituya en sí una costumbre regional oponible a Estados terceros»¹¹⁷.

El principal temor y lo que justifica el asilo en este caso es la probable extradición de Assange a los Estados Unidos en el supuesto de que sea entregado al gobierno británico. A pesar de que, como mantuviera Lenin Moreno en uno de sus últimas declaraciones, en diciembre de 2018, «Reino Unido ha garantizado que el australiano no será extraditado a ningún país si su vida corre peligro»¹¹⁸ son bien conocidas por todos las estrechas relaciones políticas entre Estados Unidos e Inglaterra. Además, las sospechas de una eventual colaboración entre los dos Estados, así como los planes que Estados Unidos pudiera tener para Assange, se han incrementado a raíz de la divulgación por error de una información sobre los cargos que Estados Unidos estaría pensando presentar contra él y de las recientes afirmaciones hechas por la Casa Blanca¹¹⁹.

¹¹⁶ En este sentido se ha afirmado que «in a juridically perfect international society in which the rights of man were fully recognized in legal theory and judicial practice, right of asylum would be an aberration», VIEIRA, M.A., *Derecho de Asilo Diplomático*, op. cit., p. 11.

¹¹⁷ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A., *Temas selectos de derecho internacional*, 4ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 621.

¹¹⁸ ESPAÑA, S., «Lenin Moreno invita a Assange a dejar la Embajada ecuatoriana en Londres», *El País*, Guayaquil, 7 de diciembre de 2018,

¹¹⁹ Como se ha dicho «el Departamento de Justicia de Estados Unidos tiene preparada una acusación judicial contra Julian Assange (...) La acusación es formal y el objetivo era mantenerla secreta hasta que Assange fuera arrestado, pero salió a la luz el jueves al incluirse por error en un documento

Más aún, el destino de Assange en Estados Unidos parece claro, como ha indicado el Presidente Donald Trump, al decir que «cualquiera que filtre información clasificada deberá ser sometido a la ley en grado máximo. Perseguiremos a la gente que filtre información confidencial, y lo haremos en el máximo grado que permita la ley»¹²⁰. El dilema que se plantea, por lo tanto, es delimitar si revelar información de Estado, con independencia de los fines, es un delito político o no¹²¹. La calificación del delito le corresponde al Estado que concede el asilo y Ecuador así lo ha considerado. Se trataría, en consecuencia, de un caso de persecución política por parte de Estados democráticos y con gobiernos estables, siendo así que este asunto desmentiría la tesis de la necesidad de contar con el asilo diplomático solamente en aquellos territorios y durante aquellos periodos en los que existan revueltas o convulsiones políticas.

3.2. *¿Un huésped incómodo para Ecuador?*

Las últimas declaraciones del Presidente ecuatoriano, Lenin Moreno, resultan bastante reveladoras. Desde que llegara al poder, la política exterior de Ecuador ha dado un giro considerable que ha afectado, también, al asilo diplomático, al menos en el caso de Julian Assange. La «actitud» de Ecuador ante este asunto revela una posición que no es, sin embargo, desconocida en materia de asilo diplomático. Como se ha dicho «el hecho de que el reconocimiento o invalidez del derecho de asilo haya estado sujeto en ocasiones a cambios determinados por las distintas posiciones políticas, revela en qué medida

judicial público». Todo parece indicar que Estados Unidos ya está organizando un proceso para el fundador de WikiLeaks, «según *The Wall Street Journal*, el Departamento de Justicia cada vez se muestra ‘más optimista’ de que el fundador de Wikileaks pueda acabar delante de un tribunal estadounidense», FAUS, J., «La justicia de EE UU revela por error que preparaba en secreto una acusación contra Assange», *El País*, Washington 17 de noviembre de 2018.

¹²⁰ MARS, A., «La Casa Blanca dice que Trump está ‘muy preocupado’ por el caso Wikileaks», *El País*, Nueva York, 9 de marzo de 2017.

¹²¹ Sobre el tipo de delito, algunos autores mantienen que «el hecho indiscutible de que el asilo diplomático encuentre su efectivo paraguas formal y material, en la absoluta prevalencia y observancia de la inviolabilidad de los locales diplomáticos, no debe llevar al error de considerar que la acogida de Julian Assange en la embajada del Ecuador en Londres, constituya supuesto legítimo alguno de asilo exterior, ya que dicho ciudadano australiano ni es un delincuente político, ni tampoco ha sido objeto de persecución alguna de tal índole, ni en el Reino Unido ni tampoco en Suecia» RAMÍREZ SINEIRO, J. M., *El Asilo Diplomático: Connotaciones*, op. cit., p. 111.

esta institución depende de las características que presiden el desarrollo de la vida pública; por tanto (...), *es una institución más de Derecho político y de influencia claramente política, que de Derecho internacional*»¹²². Así, en distintos periodos históricos y con la llegada al poder de determinados gobiernos, se aprecia un rechazo a la institución del asilo tanto en Estados latinoamericanos como en algunos Estados europeos. Las diversas posturas adoptadas en relación con el asilo diplomático se han puesto de manifiesto, incluso, en la «uniforme» política exterior norteamericana que si bien nunca lo ha reconocido como una institución jurídica ha sido proclive, sin embargo, a hacer uso de ella en determinados periodos, rechazándola energéticamente tanto en la teoría como en la práctica en otras ocasiones.

Con el caso Assange, Ecuador se sumaría a las conocidas posturas y comportamientos en materia de asilo, entre otros, por Perú, también España, con la llegada al poder del gobierno franquista, Cuba, tras la victoria de la revolución o la Argentina de Perón. En todos estos casos se cambia de posición en el reconocimiento del asilo diplomático y se sostiene una oposición frontal, con independencia de que se hubiera respetado en otros momentos, incluso, para aquellos que se oponían a ella. En estos casos, se negaría el asilo diplomático a numerosos perseguidos políticos, se desacataría el principio de inviolabilidad de las embajadas o se apresaría a los ex asilados una vez ubicados en «territorio seguro». Por el momento, en el caso de Assange, no se ha producido esta situación, pero el actual presidente ecuatoriano ha utilizado algunos calificativos que expresan el profundo descontento del nuevo gobierno de este país ante la concesión del asilo diplomático durante el gobierno de su predecesor, Rafael Correa. Prácticamente desde su llegada al poder, el 24 de mayo de 2017, Lenin Moreno ha puesto en duda el apoyo al asilo de Julian Assange en su embajada de Londres, definiéndolo como «una piedra en el zapato» o

¹²² CHAVARRI PORPETA, R., *El Derecho de Asilo político*, op. cit., p. 180. En esta línea, el autor recuerda que, durante la revolución cubana de 1959, «una de las numerosas acusaciones que por unos y otros sectores se mantenía contra el líder cubano es la de no haber respetado el derecho de asilo respecto de antiguos colaboradores del depuesto Presidente Batista», p. 177. En el mismo sentido, se afirma que «tras el golpe de Estado de junio de 1954, en Guatemala, se produjo un asilo político en masa. El gobierno argentino recibió cerca de doscientas personas, entre las que se encontraban importantes figuras del Partido guatemalteco del Trabajo. No obstante, a los pocos días de haber llegado al país, un grupo de más de treinta guatemaltecos fueron detenidos y apresados en la cárcel de Villa Devoto» por el gobierno de Juan Domingo Perón. ROSTICA, J. C.; PEDRONI, N.; SALA, L., *Asilo y detención. Los guatemaltecos*, op. cit. También ha sido descritas conductas de este tipo en caso de Sudáfrica, Afganistán y Etiopía, *Amicus Curiae, Presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, op. cit., párr. 66.

refiriéndose a él «como un huésped incómodo»¹²³. Estas expresiones se ven reforzadas por los últimos movimientos del gobierno ecuatoriano orientados a incomunicar a Assange y establecer «nuevas normas de convivencia» para el fundador de WikiLeaks en su legación en Londres, condicionando su comunicación al cumplimiento de estas normas. Hechos que han ocasionado que Assange «demandara a Ecuador por la violación de derechos humanos», demanda que ha sido rechazada por la justicia ecuatoriana¹²⁴.

Aunque Julian Assange haya adoptado algunos comportamientos de dudosa legalidad, al inmiscuirse en asuntos políticos que han podido poner en más de un aprieto al Gobierno de Quito, todo parece indicar que las buenas relaciones que existen entre el nuevo gobierno ecuatoriano y los Estados Unidos han influido mucho más en la adopción de esas decisiones. Para Ecuador, Assange ha violado el artículo 17 del Convenio de Caracas sobre asilo diplomático practicando «actos contrarios a la tranquilidad pública» e interviniendo «en la política interna del Estado territorial»¹²⁵. Las opciones que el gobierno ecuatoriano le ha dado a Assange de que «o se acomoda a las nuevas normas de convivencia o sale de la Embajada de Ecuador en Londres»¹²⁶, parecen indicar también que Estados Unidos «ha presionado para que Ecuador mantenga incomunicado a Assange» puesto que considera que «sigue siendo un criminal peligroso y una amenaza para la seguridad mundial» (...) –por lo que– coinciden en presionar al país latinoamericano para que el australiano sea «entregado (...) a las estadounidenses. De lo contrario (...) será muy difícil que Ecuador y EE UU avancen en su relación bilateral y en asuntos cruciales (...) que se han retomado recientemente tras el fin de la administración del expresidente Rafael Correa»¹²⁷.

¹²³ SALVADOR CRESPO, I., «La piedra en el Zapato: Assange», *El Telégrafo*, 14 de enero de 2018.

¹²⁴ ESPAÑA, S., «Assange demanda a Ecuador por ‘amordazamiento’ y vulneración de sus derechos», *El País*, Guayaquil, 19 de octubre de 2018.

¹²⁵ Como se ha dicho «el fundador de Wikileaks está incomunicado desde marzo pasado, cuando el Gobierno de Lenín Moreno ordenó que se le impidiera el acceso a Internet y se prohibieran sus visitas para evitar que siguiera pronunciándose sobre asuntos de política interna de otros países que erosionaban las relaciones diplomáticas del Estado, como ocurrió con el conflicto independentista de Cataluña», ESPAÑA, S., *Assange demanda a Ecuador*, op. cit. En el mismo sentido ver: SEGURA, C., «Assange alienta que la rebelión en Cataluña se extienda a nivel global», *El País*, Barcelona, 27 de septiembre de 2017. También, véase el artículo 2.5 de la Convención de la Habana de la que Ecuador es parte.

¹²⁶ ESPAÑA, S., «La justicia ecuatoriana desestima la demanda de Assange contra las nuevas normas de asilo», *El País*, Guayaquil, 30 de octubre de 2018.

¹²⁷ España, S., «El Congreso de EE UU presiona a Ecuador para que mantenga incomunicado a Julian Assange», *El País*, Guayaquil, 18 de octubre 2018.

En definitiva, el «asunto Assange» parece estar paralizado por el momento, aunque no cabe descartar que muy pronto se ponga fin a los más de seis años que el fundador de WikiLeaks lleva en la embajada ecuatoriana en Londres. Para ello se insta al diálogo y a la cooperación, barajándose distintas opciones. En todo caso, la entrega de Assange a las autoridades británicas supondría un importante riesgo para el futuro del asilo diplomático y un precedente más que desnaturalizaría uno de los elementos esenciales que lo definen: la protección de la vida y la seguridad humana. El asilo diplomático una vez concedido expande sus efectos hasta que se ponga en seguridad la vida del asilado. Sólo el tiempo dirá si finalmente prevalece la discrecionalidad política o, por el contrario, se refuerza la protección de los derechos humanos que recubre la institución del asilo diplomático.

IV. HACIA LA PROGRESIVA CONFIGURACIÓN DEL ASILO DIPLOMÁTICO COMO UN DERECHO HUMANO

El controvertido carácter del asilo diplomático se aprecia, incluso, cuando se aborda desde la perspectiva de los derechos humanos, sobre todo, por dos motivos: En primer lugar, desde los años cincuenta del pasado siglo, se rechaza la tesis según la cual los Estados fuertes, con principios y sistemas democráticos asentados, no requerían de la «abominable figura del asilo diplomático»¹²⁸. Esta concepción, como demuestra el caso Assange, resulta equivocada y permite situar el debate también en torno a la consideración del derecho de asilo como un derecho fundamental. En segundo lugar, aunque una de las características que definen el asilo diplomático es su naturaleza política se ha producido, en este sentido, un cambio sustancial. Es verdad que «desde finales de la década de 1950 (...) el panorama de las personas que buscaban protección internacional en América comenzó a cambiar» puesto que «el enfoque tradicional circunscribía el asilo a un problema de élites políticas e intelectuales» pero que algunos hechos «mostraron la masificación del fenómeno de los solicitantes de protección»¹²⁹ no sólo en materia de asilo territorial sino, también, en el campo del asilo diplomático. La práctica demuestra, sin embargo, que la gran mayoría de los casos de asilo en embajadas

¹²⁸ Opinión disidente AZEVEDO, *CJ*, *Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 342, párr. 11.

¹²⁹ ARLETTAZ, F., *Naturaleza y alcance del asilo en el sistema interamericano*, *op. cit.*, p. 192.

han sido solicitados por perseguidos políticos y, además, quienes buscaban acogida han sido, por norma general, altos dirigentes de partidos políticos, han ocupado algún cargo en los gobiernos de los Estados o conforman la élite intelectual y social del país¹³⁰.

En cualquier caso, se debe coincidir en que, aproximadamente a partir de la mitad del siglo XX, comienza a vislumbrarse un cambio en cómo entender el asilo puesto que la reflexión se orienta hacia la posible obligación de reconocer, también el asilo diplomático, como un derecho humano¹³¹. Esto implicaría profundizar en si el asilo diplomático debería ser reconocido no sólo por los Estados latinoamericanos sino por el conjunto de la comunidad internacional. Cuestión que desbordaría el presente trabajo y que implica analizar el papel que tiene la costumbre en esta materia y, por ende, la posibilidad de afirmar la existencia de una norma consuetudinaria universal que vinculase a los Estados. No obstante, merece la pena indicar ahora el nexo que existe entre asilo diplomático y derechos humanos lo que podría conducir a la exigencia a los Estados de garantizar el ejercicio del derecho de «asilo diplomático», más allá de la «protección humanitaria», en el ámbito internacional.

Se sabe que se ha planteado con intensidad la cuestión sobre la consideración del asilo como un verdadero derecho fundamental, de tal modo que se conciba como un derecho del individuo garantizándose, así, no sólo el derecho a solicitarlo sino, además, la obligación del Estado de concederlo. En este sentido, las posiciones de los Estados latinoamericanos resultan también bastante avanzadas puesto que «l'asile est en rapport avec l'aspiration, qui a toujours existé en Amérique latine, d'assurer les respect des droits fondamentaux de l'homme»¹³². Algunos de estos Estados se han pronunciado, en repetidas ocasiones, en favor de la instauración incluso del asilo diplomático como un deber y no como un poder discrecional del Estado. Entre los más activos en este sentido destaca la posición de Uruguay quien, en defensa de un derecho individual en el caso del asilo diplomático, ha establecido reservas a varios

¹³⁰ Opinión disidente, CAICEDO CASTILLA, *CIJ*, *Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 359, párra. 1.

¹³¹ Un buen trabajo sobre esta cuestión, eso sí, en el marco del asilo territorial, como ha sido habitual: BOED, R., «The State of the right of Asylum in International Law», *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 5, 1994, pp. 1-33.

¹³² *Ibid.* En el mismo sentido: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva, OC-25/18, de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador. La Institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (Interpretación y Alcance de los artículos 5, 22.7 Y 22.8, en relación con el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), p. 3.

tratados latinoamericanos en la materia. La última de estas reservas se hacía al hilo de la adopción de la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas, de 1954, en la que «el gobierno del Uruguay hace reserva del artículo II en la parte en que establece que la autoridad asilante, en ningún caso está obligada a conceder asilo ni a declarar por qué los niega». Además, este Estado ha ampliado el grupo de personas que quedarían amparadas bajo el asilo diplomático manteniendo que «hace reserva del segundo inciso del artículo XX, pues el gobierno del Uruguay entiende que todas las personas, cualquiera sea su sexo, nacionalidad, opinión o religión, gozan del derecho de aislarse». Esto, como lo plantea Uruguay, sería una expresión directa que está destinada a asegurar que el asilo diplomático se conciba como un derecho fundamental.

Las posiciones de otros Estados latinoamericanos en defensa del asilo diplomático como derecho fundamental se han visto reflejadas en la reciente consulta planteada por Ecuador a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre «la Institución del Asilo y su reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de protección», de 30 de mayo de 2018. Con independencia de las afirmaciones de la Corte, Ecuador señaló que «la institución del asilo diplomático [fue] concebida inicialmente como [una] potestad del Estado que asila, y *transformada en [un] derecho humano* tras su consagración en diversos instrumentos de derechos humanos»¹³³. Poco a poco se advierte cómo la voluntad, bastante presente en los Estados latinoamericanos, por considerar el derecho a obtener asilo como un derecho fundamental va tomando forma básicamente en esta región aunque también podría extenderse en el plano universal.

La CADH, en su artículo 22.7 reconoce «el derecho de toda persona» a «buscar y recibir asilo en territorio extranjero»¹³⁴ y se complementa con lo dispuesto en la Declaración Americana de derechos humanos que, en su artículo XXVII, afirma que «toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales». Estos preceptos recogen el «nuevo» enfoque que los Es-

¹³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva*, OC-25/18, de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador. La Institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (Interpretación y Alcance de los artículos 5, 22.7 Y 22.8, en relación con el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), p. 3. (Cursiva añadida).

¹³⁴ Se precisa que «toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales»

tados latinoamericanos quieren dar a la institución del asilo¹³⁵. A esto se debe añadir la posición que se mantiene por la «región iberoamericana» y por el Instituto de Derecho internacional. En ambos casos, se defiende el reconocimiento del asilo como un derecho fundamental y, por lo tanto, como una obligación para los Estados. En el Primer Congreso Hispanolusoamericano de Derecho Internacional, después de considerar que «es doctrina común en Francisco de Vitoria y en sus continuadores, que todo hombre injustamente perseguido, *en virtud de los derechos naturales inherentes a la personalidad humana, goce del Derecho de asilo* al peligrar su vida, honor y libertad, debiendo otorgárselo el Estado, solicitando en virtud de la sociabilidad universal de todos los pueblos», se declara: «que el *Derecho de asilo es un derecho inherente a la persona humana*»¹³⁶. Por su parte, la Resolución sobre asilo aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Bath, de 12 de septiembre de 1950, aunque será más tímida muestra, igualmente, la tendencia que se va configurando a partir de mediados del pasado siglo en materia de asilo, al declarar, en su preámbulo, la constatación de «que el reconocimiento internacional de los derechos de la persona humana exige nuevos y más amplios desarrollos del asilo». Lo importante, en nuestro caso, es que todo ello resultaría plenamente aplicable a los supuestos de asilo diplomático.

Parece difícil negar que no se haya producido un cambio significativo a la hora de enfrentar el asilo en la comunidad internacional y también el asilo diplomático. Sin embargo, a pesar de este «reciente» enfoque y de la

¹³⁵ Sin tanta rotundidad, sabemos que la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula, en su artículo 14.1, que «en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país».

¹³⁶ Declaración fundamental. Resolución sobre Derecho de Asilo. Aprobada por el Primer Congreso Hispanolusoamericano de Derecho Internacional, Madrid, 11 de octubre de 1951. (Cursiva añadida). En el mismo sentido ver: VELÁZQUEZ, C. M., *Sobre la naturaleza jurídica del asilo en las Legaciones*, op. cit., p. 108. Recordar, igualmente, que: «ya en 1947 el Comité de Redacción de la Comisión de Derechos Humanos, donde el chileno Hernán Santa Cruz tuvo un papel importante, recomendó que una futura Carta de Derechos Humanos reconociera el derecho de asilo. En 1952, durante la octava sesión de la Comisión de Derechos Humanos, cuando se elaboraban los Pactos de Derechos Humanos, los representantes de Chile y Uruguay, junto con el de Yugoslavia, intentaron infructuosamente en dos ocasiones introducir un párrafo en el artículo 13 del proyecto para consagrar el derecho de asilo. (...) Posteriormente, cuando el tema fue debatido en la Tercera Comisión de la Asamblea General en 1959, varios miembros de ella, entre ellos el delegado del Ecuador, observaron que la no inclusión del derecho de asilo en el proyecto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos constituía una grave laguna en el texto (...)». MANLY, M., «La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos», en *El asilo y la protección internacional*, op. cit., pp. 138 y 139. Estas declaraciones se refieren en general al derecho de asilo territorial.

voluntad que expresa, el asilo diplomático no parece haber quedado todavía configurado como un derecho humano en el plano internacional –regional o universal–, teniendo en cuenta los rasgos que definen los instrumentos jurídicos en materia de reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Como sostendría la CIDH, en su Opinión Consultiva de 2018, «el asilo diplomático no se encuentra protegido bajo el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por lo que debe regirse por las propias convenciones de carácter interestatal que lo regulan y lo dispuesto en las legislaciones internas»¹³⁷. Las referencias al «territorio extranjero» y a «cualquier país» por la CADH y por la DUDH respectivamente inducen a pensar que resultaría difícil la aplicación de los preceptos sobre asilo reconocidos en estos instrumentos al asilo diplomático, quedando restringidas, *a priori*, a los supuestos de asilo territorial. Aunque, sin embargo, el contenido de estos instrumentos y su alcance no estarían exentos de interpretación.

En cualquier caso, más allá del debate terminológico que sería interminable, la posición de la CIDH intenta cerrar una polémica que, no obstante, no ha encontrado plena satisfacción en el derecho internacional contemporáneo. En este sentido, no cabe obviar ni las posiciones de algunos Estados iberoamericanos¹³⁸ ni mucho menos los derechos fundamentales que, en nuestro caso, inspiran el asilo diplomático, como el derecho a la vida, a la integridad, el derecho a la libertad de expresión o el derecho a la seguridad. Tampoco se pueden desconocer, en este sentido, principios básicos del orden internacional que envuelven la institución del asilo diplomático como el principio de la inviolabilidad de las embajadas o el principio de *non refoulement*. Por ello, se debe coincidir plenamente con las palabras de ZOLLER para quien «dire que l'homme n'a pas le droit à l'asile revient à dire qu'il n'a pas droit à la sûreté. C'est pourtant le droit à la sûreté – «droit naturel et imprescriptible» – qui oblige à reconnaître le droit d'asile comme droit de l'homme, étant ici rappelé que le droit à la sûreté de sa personne est l'un des tout premiers droits recon-

¹³⁷ Opinión Consultiva, OC-25/18, de 30 de mayo de 2018, *op. cit.*, p. 64.

¹³⁸ Además de las posturas uruguayas y ecuatorianas, se ha dicho que «en défendant un réfugié politique, la Colombie défend un droit fondamental de la personne humaine, et elle fait honneur non seulement à des obligations contractuelles, mais à des engagements d'un autre ordre, dont la force ne saurait être méconnue. Je me réfère aux principes essentiels inspirant aussi bien la Charte des Nations Unies que les déclarations approuvées par la IX Conférence panaméricaine et par l'Assemblée générale des Nations Unies», Opinión disidente, CAICEDO CASTILLA, *CIJ, Recueil*, 1950, *op. cit.*, p. 381 párr. 28.

nus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, au même titre que le droit à la vie et à la liberté»¹³⁹. Todo esto resulta plenamente aplicable en los supuestos de asilo diplomático que precisamente responde a situaciones en las que de manera inmediata y urgente se ha de poner a salvo la vida de quienes lo solicitan. Resulta evidente el riesgo de quien pide asilo diplomático.

En suma, el asilo diplomático es una prerrogativa del Estado por lo que el individuo, en su caso, sólo tendría derecho a «pedir» asilo en legaciones extranjeras sin que exista una obligación por parte del Estado de concederlo, «pero, preciso es reconocerlo, en consideración a las nuevas directrices que el conocimiento jurídico ha trazado sobre la materia, ya se hace indispensable provocar una corriente de opinión que conduzca a una revisión profunda del derecho mencionado, y le coloque en el sitio que le corresponde en la escala de los valores humanos. Esta revisión no puede consistir en otra cosa que en declarar que el Derecho de Asilo Diplomático (...) es un derecho esencial del hombre americano (...) y que los Jefes de Misión o los Comandantes militares están en la obligación ineludible de concederlo y garantizarlo»¹⁴⁰. Esta posición, además, debería hacerse extensible a toda la comunidad internacional puesto que la práctica de los Estados latinoamericanos en materia de asilo diplomático implica superar la barrera de la soberanía de los Estados cuando se trata de proteger y garantizar derechos humanos¹⁴¹. Resulta evidente que el respeto de estos derechos no debe conocer fronteras ni estar sujeto a meras concepciones territoriales¹⁴².

¹³⁹ ZOLLER, E., *Le Droit d'asile*, op. cit., pp. 22 y 23. En la misma línea, TORRES GIGENA, C., *Asilo Diplomático*, op. cit., p. 105.

¹⁴⁰ Este autor continúa su análisis: «y digo derecho americano no por un sentimiento de egoísmo continental, sino porque las naciones libres de esta tierra de Colon, salvo los Estados Unidos de América, son las únicas en el planeta que, a pesar de las opiniones adversas de los tratadistas, siempre han endilgado sus esfuerzos en pro de la sagrada institución del Asilo Diplomático» GUZMÁN, M., *El Asilo diplomático, Derecho Esencial*, op. cit., p. 31

¹⁴¹ Como se ha dicho, «les préoccupations de souveraineté cèdent facilement devant un esprit supérieur de justice, quand il s'agit de la défense des droits inaliénables de l'homme». Opinión disidente AZEVEDO, *CIJ, Recueil*, 1950, op. cit., p. 341 párr. 11. En el mismo sentido, al hilo de un estudio sobre el asilo territorial: ESPADA RAMOS, M.L.; MOYA ESCUDERO, M., «La ley reguladora de asilo y condición del refugiado de 26 de marzo de 1984: ¿nacionalismo o internacionalismo?», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, n.º 1, enero-marzo 1985.

¹⁴² Como se ha dicho, con razón, al hilo del análisis de los instrumentos jurídicos sobre derechos humanos «no es posible aceptar que el asilo antes de que el delincuente gane la frontera del Estado ofendido, sea una institución humanitaria, y que, después, ya cuando aquél está en tierra extraña, como por arte de magia, el mismo asilo cambie su naturaleza transformándose en un derecho humano de valor universal. El límite del territorio de un Estado es una línea inocente que carece del don de hacer milagros». GUZMÁN, M., *El Asilo diplomático, Derecho Esencial*, op. cit., p. 30.

CONCLUSIONES

El asilo diplomático tiene pendiente su regulación jurídica desde hace siglos en el orden internacional. A diferencia de los avances que se han producido en la regulación internacional del asilo territorial, la vertiente diplomática de esta protección no acaba de encontrar una normativa adecuada ni tan siquiera en el ámbito iberoamericano y no digamos en el plano universal. La práctica demuestra, sin embargo, la urgencia de regular esta materia a pesar de la resistencia estatal que se basa en la voluntad de «proteger» su soberanía y prolongar la indefinición jurídica. En la ausencia de un verdadero interés de los Estados por el asilo diplomático prima, por tanto, la perspectiva más política de la soberanía. No obstante, el camino que se ha iniciado hacia la progresiva afirmación del asilo y, también del asilo diplomático, como un derecho fundamental podría resultar imparable puesto que «la olvidada» institución del asilo diplomático, aunque quiera presentarse bajo otras formas jurídicas, no deja de estar presente una y otra vez en la sociedad internacional, reclamando una solución. Los Estados se empeñan en disfrazarla, reconociéndola bajo la forma de «protección humanitaria» y acrecentando, así, su carácter discrecional y promoviendo la ambigüedad. No cabe negar que la mayoría de los Estados no admite el asilo diplomático pero practican «el acogimiento y amparo» con regularidad cuando quieren hacerlo. Los Estados no aceptan quedar obligados por instrumentos jurídicos en materia de asilo diplomático pero, sin embargo, también les interesa aparecer como verdaderos defensores de los derechos de los individuos, en algunas ocasiones. En definitiva, parece existir un temor por regular el asilo diplomático y, en consecuencia, por las implicaciones que tendría su reconocimiento jurídico en el plano universal.

Con exclusión de los Estados latinoamericanos, el resto de los Estados han preferido emplear otros términos cuando asilan y dan refugio a un perseguido político en sus embajadas de todo el mundo y esconder el contenido del asilo diplomático bajo esas expresiones. Lo importante es que las consecuencias que se derivan de la denominada «protección humanitaria» son prácticamente las mismas que las que tiene el asilo diplomático con la diferencia de que éste último está regulado en el plano regional latinoamericano mediante normas que limitan la soberanía de los Estados mientras que la «protección humanitaria» depende de una acción ampliamente discrecional de los Estados, basándose en aspectos puramente subjetivos. Esto permite un mayor «margen de maniobra» para los Estados, estableciendo aquellos criterios que más se ajusten a sus intereses.

En esencia, se requieren urgentemente medidas que regulen el asilo diplomático. Esto no significa que se deba imponer a los Estados que reconozcan esta institución o que pretendan dar naturaleza obligatoria a la concesión de esta protección pero sí quiere decir que deben establecerse «criterios uniformes» que resten discrecionalidad a la institución que por su propia naturaleza está bastante condicionada por aspectos políticos. Los Estados han recurrido a múltiples excusas para evitar enfrentarse a la realidad que representa el asilo diplomático, eludiendo así sus responsabilidades. Entre ellas, la negación del principio de extraterritorialidad y declarar la incompatibilidad entre el asilo diplomático y el principio de no intervención, pasando por subrayar la posible enemistad que crearía entre los Estados la aplicación del asilo diplomático. Pretextos que, sin embargo, se desvanecen en gran medida al observar la práctica latinoamericana.

Los Estados han justificado la práctica del asilo diplomático en Latinoamérica en razón de las inestabilidades políticas que caracterizan a esta región. Sin embargo, no cabe descartar que los Estados violen derechos humanos con independencia del régimen político y de lo «evolucionados» que estén en términos económicos, políticos, sociales o culturales. Oponerse, por lo tanto, a la existencia del asilo diplomático y a lo que representa significa poner en cuestión el ejercicio, en ocasiones, de derechos humanos básicos. Sólo queda pendiente, por lo tanto, que los Estados superen las barreras que representa la soberanía y que primen los intereses esenciales de la comunidad internacional. Comoquiera que sea «la olvidada» institución del asilo diplomático clama por una regulación internacional.